











# press release ★ communiqué

COMMISSION ROYALE D'ENQUÊTE SUR LE BILINGUISME ET LE BICULTURALISME • C.P. 1508, OTTAWA

Date: of tabling

For release: when Volume 4 is  
Pour publication: tabled in House  
of Commons

1967

CAI

Z 1

-63 B06

CAI Z1

-63 B06

Government  
Publications

Cage

Summary of Book IV (Volume 4)  
of the Final Report of the  
Royal Commission on Bilingualism and Biculturalism

THE CULTURAL CONTRIBUTION  
OF THE OTHER ETHNIC GROUPS



NOTE: This summary has been prepared for the assistance of  
the information media; it is not an official Commis-  
sion document.





## CONTENTS

summary pp.

Introduction	1
Part 1: <u>Immigration</u>	
Chapter I: The Historical Background	3
Part 2: <u>Economic, Political, and Social Patterns</u>	
Chapter II: The Economic Structure	5
Chapter III: The Political Process	9
Chapter IV: Social Patterns	12
Part 3: <u>The Maintenance of Language and Culture</u>	
Chapter V: Language Transfer Patterns	14
Chapter VI: Education	17
Chapter VII: The Media of Communication	20
Chapter VIII: Arts and Letters	24
Postscript, Appendices, and Bibliography	25
Recommendations	27

NOTE: Volume 4 may now be purchased from the Queen's Printer in Ottawa and at the Canadian Government bookshops in Halifax, Montreal, Ottawa, Toronto, Winnipeg, and Vancouver. The price is \$4.00 for either the French or English version.





Digitized by the Internet Archive  
in 2022 with funding from  
University of Toronto

<https://archive.org/details/31761114686496>



## INTRODUCTION

The fourth Book of the Commission's Final Report deals with "the contribution made by the other ethnic groups to the cultural enrichment of Canada and the measures that should be taken to safeguard that contribution." This is the key phrase in the Commission's terms of reference for this Book of the Report. The subject has been approached by the Commission as an integral part of its overall mandate. Therefore, the contribution made by those of other than British or French ethnic origin is viewed in relation to the basic problem of bilingualism and biculturalism and the coexistence of the Anglophone and Francophone societies.

The Commission has made clear that being Anglophone or Francophone does not necessarily mean that one is of British or French ethnic origin. Every immigrant should be able to enjoy his natural and civil rights within one of the two societies, whatever his ethnic or national origin, or mother tongue, and those choosing to integrate into the mainstream of the Francophone or Anglophone society need not lose their identity, or their original language and culture.

It is very difficult to determine exactly how far either individuals or groups have integrated with one of Canada's two societies or how strong their affiliation remains to their original culture. The Commission believes that what counts most in the concept of an "ethnic group" is not one's origin or even one's mother tongue, but one's sense of belonging to a group and the group's collective will to exist.





The Commission does not accept the idea of a "third force" embracing all those of non-British, non-French origin, since their only common feature is a negative one: that they are not of either British or French origin. Thus a "third force" does not exist in Canada in any political sense; it is a concept based only on statistical compilations. All the available evidence indicates that those of other languages and cultures are more or less integrated with the Anglophone and Francophone communities. The Commission has therefore examined two questions: to what degree have Canadians whose origin is neither French nor British integrated with Anglophone or Francophone society? To what degree have they remained attached to their original cultures and languages?

Nothing should be done to militate against those who may wish to maintain their ancestral language and original culture. The Commission has already recommended in Volume 1 a revised version of section 133 of the B.N.A. Act containing this provision: "Nothing in this section shall be taken to diminish or restrict the use, as established by present or future law or practice of any other language in Canada." With a broad interpretation, reasonable application, and complementary action in the provincial spheres of education and administration, this amendment should ensure the protection needed to allow the cultural heritage of the various groups to flourish.





While not overlooking Canada's cultural diversity, the Commission has also rejected a concept of Canada as a bilingual but multicultural country. Adhering to its terms of reference, it accepts the "basically bicultural nature of our country and the subsequent contribution made by the other cultures." The presence of other cultural groups is beneficial to Canadian society as a whole. The Commission has therefore recommended ways in which the economic, political, social, and cultural institutions of the country can respond to the legitimate aspirations of members of other cultural groups and provide them with opportunities for full development.

#### CHAPTER I: THE HISTORICAL BACKGROUND

Chapter I reviews the four phases of immigration that have contributed to Canada's ethnic diversity. Prior to 1901 the pace of immigration was low: the population of ethnic origin other than British, French, or native Indian and Eskimo was only 8 per cent in 1871 and rose slightly by 1901 to nearly 10 per cent. In the second phase, between 1901 and 1914, Canada attracted more than three million immigrants. Those of German and Scandinavian origin increased their numbers, but many immigrants during this later period also came from central and eastern Europe to settle the West. They included Ukrainians, Poles, Hungarians, Roumanians, and Russians. The numbers of Italian and Jewish immigrants also rose but they tended to settle in the cities and towns of Ontario and Quebec. Despite increasing legal restrictions after 1900, Japanese and Chinese also immigrated in large numbers, settling principally in British Columbia.





In the third phase of immigration between the two world wars, Canada began to restrict immigration through a system of preferences which virtually excluded the Chinese and severely limited other Asians. Although the pace of immigration never reached that of the peak years of 1902-13, the proportion of the population of other than British and French origin still rose to over 18 per cent by 1931. During the Depression, the flow of immigrants was cut off by the government, falling from 1,804,000 and 1,166,000 in each of the previous decades to 140,000 between 1932 and 1941. The proportion of immigrants settling in urban centres continued to rise during this phase.

The last surge of immigration after World War II added 2,100,000 people to Canada's total population by 1961, the largest influxes being those of British, Italian, German, Dutch, Polish, and Jewish origin. Generally better educated than earlier immigrants, many of the recent arrivals went to cities, especially Toronto and Montreal. They have not tended to establish concentrated settlement in the cities. Immigrants from less economically advanced countries such as Italy, Greece, and Portugal have continued to cluster in specific sections of the cities. By the 1961 census, nearly one-quarter of the Canadian population reported their ethnic origin as other than British, French, or Indian and Eskimo; a large proportion of these were Canadian born. The next three chapters examine the participation of those whose origin is neither British nor French in the economic, political, and social spheres.





## CHAPTER II: THE ECONOMIC STRUCTURE

Those of other than British or French ethnic origin play a substantial and essential role in Canada's economic structure. Taken as a whole, they are distributed through all occupational and income levels, and reflect the total Canadian population in their rural-urban distribution. However, they make up a larger proportion of the labour force than they do of the total population. Among the various origin categories, there are wide variances in these general patterns and some origin categories are highly concentrated occupationally.

Just as there are differences in occupations among the various groups, the Commission's research showed that there are differences in average incomes. Thus ethnic origin obviously affects the individual's position in the economic structure. The Commission examined some of the factors involved in the relative economic positions of different ethnic origin categories. These include patterns of settlement, time of arrival, occupations, ethnic values, the incidence of discrimination and exploitation, and the problem of language barriers.

Three basic patterns of settlement can be discerned among Canada's ethnic groups: rural immigrants who settled in rural areas; rural immigrants who settled in cities; and urban immigrants who settled in cities. The first pattern was dominant throughout the 19th and early 20th centuries, when immigrants often settled on some of the best land. Many of these groups continue to earn high agricultural incomes today. Later arrivals from central





and eastern Europe also came from rural backgrounds but often settled on land of uneven or marginal quality. Those of Ukrainian origin, of whom 77 per cent are now Canadian born, are still disproportionately numerous in agriculture.

As Canada became increasingly industrialized, later immigrants have tended to settle in urban centres, joining the Canadian born of every ethnic background who have moved to the cities in increasing numbers. Post-war immigrants, many with urban backgrounds, have also settled in urban communities.

Immigrants also tended to settle in whatever regions were expanding at the time of their arrival. The Commission's research found that region has a strong influence on income in Canada, with low average incomes in the Atlantic Provinces and Quebec, higher incomes in Montreal and the prairies, and highest incomes in Ontario and British Columbia. The first arrivals in any origin category have greater difficulty than later immigrants. Those arriving just before a recession, particularly the great Depression of the 1930's, have also often fared less well economically. So too did members of the cultural groups from countries who were on the other side in the two world wars. This was particularly true of the Japanese in World War II.

The overrepresentation of ethnic origin categories other than the British or French in the labour force is attributable





to two principal factors: first, the predominance of young males among recent immigrants and second, the fact that proportionately more immigrant women work. The Commission's research indicated that it takes several years for immigrants to achieve incomes equal to the Canadian average, and that the time of immigration affects the extent of the economic differences between the two dominant groups in Canadian society and those of other ethnic origins.

Some cultural groups are recruited and admitted to Canada for specific, and usually lower level, occupations. New arrivals tend to enter occupations that require little skill, make few linguistic demands, and pay low wages. Apart from these "immigrant occupations," there are also what may be called "ethnic specialities", occupations for which those of a particular ethnic origin are thought to have a special affinity.

Cultural characteristics such as the values that influence occupational choices, work habits, and spending, saving, and investment practices also seem to have considerable influence on the different economic status of different groups. The Commission reviews certain cultural factors that may work to retard or advance certain groups in the economic structure. There is some evidence to suggest a relationship between economic behaviour and certain religions. Different attitudes towards education are another determinant of occupation and income. As there seems to be a positive correlation between geographic





and socio-economic mobility, strong familial relationships which may dissuade an individual from moving can thus retard his economic advancement. Attitudes to risk-taking and values placed on property ownership are other cultural factors that can influence income.

Discrimination is sometimes considered an important factor in determining economic status for different cultural groups. However, this is difficult to prove since discrimination in Canada has rarely been directly expressed in law, mainly because of the discriminatory nature of our immigration policies. Discrimination is also difficult to measure even when its existence seems beyond dispute. Finally, the economic effects of discrimination are not the same for all groups. The Asians in British Columbia have been the primary victims of legal discrimination, but other groups have also been subjected to discrimination in employment; particular groups have been refused jobs or promotion, given less pay, or excluded from schools and training programmes.

Members of virtually every group have experienced discrimination and almost every group has practiced it. While each province now has some human rights legislation the provisions are not standardized across the country nor do all provinces have full-time administrators for their human rights legislation. The Commission recommends that all provinces enact fair employment practices, fair accommodation practices, and housing legislation



prohibiting discrimination; that this legislation be made binding upon the Crown and its agencies; and that all provinces make provision for full-time administrators of their human rights legislation (Recommendation 1).

Another barrier to economic advancement can be a lack of fluency in at least one of the official languages. The Commission suggests that the Language Research Council already recommended in Book II should also concern itself with the best methods for teaching the official languages to those of other mother tongues.

### CHAPTER III: THE POLITICAL PROCESS

Canadians of ethnic origin other than British or French have contributed to Canadian political life in a variety of ways. Chapter III examines their modes of political expression: voting patterns, public opinion polls, the ethnic press, interest groups, and political parties. This is followed by a description of the degree of participation of those of non-British, non-French origin in federal, provincial, and municipal government institutions, and a final section on the German and Ukrainian political sub-cultures.

Voting in elections is usually the first involvement that citizens of other than British or French ethnic origin have in the political life of the country. Under present laws, immigrants can become naturalized citizens and receive the right to vote after five years. However, the Chinese, Japanese,





Doukhobors, Mennonites, and Hutterites have all been disenfranchised at one time or another on the grounds of race or because of their exemptions from militaire service. Restrictions of this kind have disappeared in the last few decades.

There is some evidence to suggest that more recent immigrants have tended to vote disproportionately for the N.D.P. in federal elections, and for the C.C.F. and Social Credit parties in provincial elections. An analysis of public opinion polls categorized by mother tongue appeared to confirm this preference. A significantly higher percentage of those with neither French nor English as their mother tongue (where immigrants predominate) stated that they intended to vote for the N.D.P. or Social Credit party before the federal elections of 1962 and 1963.

Since the last war there has been a slow but steady increase in the number of candidates of other than British or French ethnic origin nominated for federal elections. In 1949 there were only 50 such candidates, in 1965 they constituted 15 per cent (148) of the total number of candidates. Since Confederation, about 100 candidates of other than British or French ethnic origin have been elected to the House of Commons and of these 24 sat in the last Parliament. About a dozen senators of non-British, non-French origin have been appointed since Confederation; five of these were appointed after 1945. Approximately 17 per cent of the federal public servants in 1961 were of neither British nor French origin, a high proportion of these were immigrants in managerial, engineering, and scientific





positions. In the armed services, 16 per cent are of non-British, non-French origin and are distributed through all levels in all ranks.

Those of other than British or French ethnic origin are more numerous in the provincial and municipal spheres than in federal institutions. For example, they constituted 39, 40, and 32 per cent respectively of the Public Service in Alberta, Saskatchewan, and Manitoba. In British Columbia and Ontario they made up 20 per cent of the total number of provincial civil servants. In elective positions, there has recently been a dramatic increase in their numbers, particularly in the legislatures of the three Prairie Provinces.

A comparison of the German and Ukrainian political sub-cultures in Canada revealed striking contrasts in their political behaviour and attitudes. While making up the largest non-British, non-French cultural group, those of German origin have not been active in political life as a cultural group for three main reasons: a lack of ethnic self-consciousness, the isolationist tendency of certain German religious sects, and the suspicion and hostility resulting from the two world wars. Ukrainians, on the other hand, are more politically active than members of any other sizable cultural group. Although divided on religious and ideological lines, all the various factions in the Ukrainian community are conscious of their ethnic identity and are proud of their contribution to Canadian political and social life.



The Commission does not accept the principle of proportional representation on the basis of ethnic origin that many of the more vocal cultural groups have demanded. Merit and competence should be the only bases for appointment to government posts, within the context of the two official languages. In the Canadian political sphere there is only one area where these principles still do not apply: immigrants who are British subjects are granted the right to vote after one year of residency in Canada, whereas all other immigrants must wait until they have gained citizenship for which they can only apply after residence for five years. The Commission recommends that the same conditions be accorded to all immigrants (Recommendation 2).

#### CHAPTER IV: SOCIAL PATTERNS

While immigrants are under constant pressure to conform to the political, economic, and legal structures of their adopted country, society permits a wider variety of behaviour in certain areas, such as family life, religious belief and practice, and social and cultural associations. Family relationships and marriage within their own group were basic institutions of their culture for many immigrants. When transplanted, these large kinship networks have tended to disappear among most cultural groups, since the conditions necessary for their perpetuation do not exist in Canada. It is virtually impossible to transplant a total system intact or to transmit a traditional value system to the younger generations whose contact with the neighbourhood, school, and church do not reinforce these forms of behaviour.





Marriage within the cultural group (ethnic endogamy) has tended to prevail among those groups whose lives and migration were initially linked to extended kinship. The Commission's research showed that the proportion of endogamy varied between a low of less than 50 per cent only for Russians, Scandinavians, and Poles and to a high of 75 per cent or more for Italians, Asians, and Jews. The degree of endogamy is indicative of the extent to which members of a group are still bound by their cultural heritage and social background.

The Commission found that some cultural groups are almost entirely of one religious affiliation while others embrace a variety of religions. Many problems, such as a lack of clergy, and financing services and buildings were additional loads for already burdened immigrant groups. As a result, members of many groups shifted to established churches, many of which had strenuous missionary activities. The resulting conversions, although sometimes temporary, often became permanent.

Education is another important influence. In addition to affecting economic mobility, it also has a cultural influence on the maintenance of the original language and the transmission



of traditional social values. The Commission's research showed that the immigrant population had less education than the Canadian-born population; the earliest arrivals had the less education, while more recent immigrants had a higher proportion of university training than the Canadian-born population.

Ethnic voluntary associations have been set up at different times by various groups to meet the interests and wants of a specific cultural group. Generally, these associations have not been long-lived, and they have tended to be set up largely by immigrants rather than native-born Canadians or more recent immigrants. However, some cultural groups, like the Ukrainians, have maintained a strong sense of ethnic identity through their associations. A Commission survey of the voluntary associations of the four largest cultural groups (German, Ukrainian, Italian, and Dutch), established a positive correlation between a sense of ethnic identity and participation in ethnic associations.

#### CHAPTER V: LANGUAGE TRANSFER PATTERNS

The Commission found that three main factors appear to exert most influence on the rate of linguistic assimilation among groups of other than British or French ethnic origin. First, the greater the cultural difference between an immigrant group and its receiving society, the slower its rate of integration. Second, the higher the proportion of





foreign born in a cultural group, the more likely it is that the group will use its ancestral language and maintain its cultural identity. Finally, rural isolation tends to influence the level of retention of ancestral languages. Chapter V discusses the influence of these trends and their effect on four of the larger ethnic origin categories.

The predominant linguistic fact in Canada is the powerful attraction of the English language for those of non-British, non-French ethnic origin. Some 60 languages were reported in the 1961 census as the mother tongue of significant groups, but only six of these languages are in widespread use: English, French, German, Ukrainian, Italian, and Dutch.

The fate of a language depends on its use by the Canadian born, and in 1961 two out of three of the Canadian born of non-French, non-British origin had learned one of the two official languages as their mother tongue. Among the younger age brackets of six categories, the highest mother tongue retention rates occurred among the Italians and Chinese. Among the older age brackets, there is almost total retention among those of Ukrainian, Italian, and Chinese origin, while the level of language transfer is well advanced among the Dutch in these age brackets.

Language retention is also affected by regional and economic differences, and by rural and urban population patterns.



Figures for 11 metropolitan areas suggest that social, economic, cultural, and historic factors, as well as immigration, influence urban retention rates. In addition, there were distinct regional influences on mother tongue retention; the Atlantic region and Ontario had a low rate among the native born, the rural Prairies the highest, and Quebec and British Columbia near the average. Quebec presented a contrast to most provinces; almost all of the proportionately small population of non-British, non-French origin lived in urban areas, yet a relatively higher rate of mother tongue retention occurred. This can likely be explained by the high density of some cultural groups in Montreal; by their educational and occupation patterns; and by the cultural awareness of the French-speaking population.

The languages of the four largest cultural groups have been affected by these transfer patterns. The German language has almost disappeared in Nova Scotia, but in the Prairies, British Columbia, and Quebec, it has been preserved by about one-half the German population. The Ukrainian language on the other hand has been maintained at high levels in all provinces, largely by the Canadian born. While the retention rate of Italian exceeds that of Ukrainian, this is due largely to recent arrivals. The lowest rate of language retention occurred among those of Dutch origin whose language has virtually disappeared in Nova Scotia and British Columbia.





The Commission points out that it is difficult to forecast future language retention rates on the basis of past retention patterns, because of the overwhelming influence of television on linguistic assimilation.

## CHAPTER VI: EDUCATION

The role of public and private schools in preserving the languages and cultures of those of non-British, non-French ethnic origin and in integrating new immigrants into Canadian society are the two main topics of Chapter VI. In discussing these questions, the Commission has been guided by three general principles. First, members of non-British, non-French cultural groups should have opportunities to maintain their own languages and cultures within the education system if they indicate sufficient interest in doing so; second, such maintenance must be seen within the broader context of bilingualism and biculturalism, therefore third languages should not be taught at the expense of the second official language; third, the elementary school years are most vital for the teaching of languages and the most extensive effort should be made at this level.

In our mobile and changing society, the Commission feels it is not feasible for Canada's public education system to employ languages other than French and English as languages of instruction. Nevertheless, the use of other languages and opportunities to learn them should be encouraged.



At present, modern languages other than English or French are rarely offered in the curricula of the public elementary and junior high schools in Canada. The Commission believes that where a sufficient demand on the part of parents exists, elementary public education systems should provide optional courses to assist various cultural groups in the maintenance of their languages and cultures (Recommendation 3).

Another responsibility of the public schools is the teaching of English or French to those who enter school with an inadequate knowledge of either official language. There is a need for special classes and teachers for immigrant children who are in the process of integrating into Canadian society. The Commission recommends that the cost of this special instruction in the appropriate official language be financed by the federal government under terms and conditions specified by the provincial authorities (Recommendation 4).

In secondary schools throughout Canada five modern languages other than French and English are authorized and taught, but not to the same extent as French and English. Changes in present language courses at the secondary level should be made in accordance with what is done at the elementary level. The Commission recommends that more advanced instruction and a wider range of options in languages other than English and French, and courses on related cultural subjects be provided in public high schools, wherever sufficient demand exists (Recommendation 5).

The Commission feels that Canadian history courses





and textbooks virtually ignore cultural groups other than the British and French, and urges that all disparaging and prejudicial implications be eliminated and fuller treatment be given to the role played by Canadians of other than British or French origin in the development of Canada.

Most cultural groups have organized either full or part-time private schools to teach their children their ancestral language and culture. The Commission considered and rejected the suggestion for public financial support of these institutions for several reasons: the present heavy demand on all educational resources, the need to provide equal opportunities for all children, the practical problems of teachers, textbooks, and space, as well as the question of public control over facilities supported by public funds. The Commission concluded that most of the smaller culture groups could not support a network of schools even with public aid. While recognizing that both full- and part-time ethnic schools play an important part in preserving the languages and cultures of those of non-British, non-French origin, the Commission felt that local arrangements were the most appropriate form of support and that private ethnic schools should receive the same treatment from provincial authorities as other private schools.

In 1965-66, 27 different modern languages other than French and English, were taught at one or more of 36 Canadian universities and colleges. One factor influencing the development of language courses at universities and colleges is the language requirements for entrance. Such entrance requirements



have unduly influenced and restricted the choice of languages studied by students at the secondary level. The Commission therefore recommends that the practice of giving standing or credits for studies in modern languages other than French and English both for admission and degrees be broadened (Recommendation 6).

Area study programmes in Canadian universities are often unrelated to the parts of the world from which large numbers of the Canadian population originally came, nor are they specifically concerned with the maintenance of the linguistic and cultural heritages of the cultural groups represented in the Canadian population. The Commission recommends that universities expand their studies in the fields of the humanities and social sciences relating to particular areas other than those related to the French and English languages (Recommendation 7).

The Commission feels that adult or continuing education has an important function in maintaining the cultural heritage of those of non-British, non-French ethnic origin and should merit the interest and support of educational authorities. Such assistance could include providing suitable premises and educational materials.

## CHAPTER VII: THE MEDIA OF COMMUNICATION

The Commission's research found that every sizable cultural group has at least one publication, some dating as far back as 1887. In the current century, and particularly





since World War II, the ethnic press showed a constant increase and in 1965 included 155 publications. Most originated in Ontario, followed by the Prairie Provinces, Quebec, and British Columbia. Ukrainian publications were the most numerous, the next being Jewish, German, and Italian. The German press had the lowest publication/population ratio. Eighty per cent of all such publications used languages other than French or English. Publications that have reverted to English in an effort to increase circulation among those who no longer speak their ancestral languages, have usually suffered a decline in total circulation.

Ethnic publications now receive some support from governments, through paid advertising and contributions towards conferences and research. The Commission considered and rejected the possibility of additional assistance to ethnic publications. Independence is as important to them as to any other publication and direct government support can carry with it the danger of government influence.

In its study of the public and private broadcast media, the Commission found the use of languages other than French and English unduly restricted by the Board of Broadcast Governors, by its successor the Canadian Radio-Television Commission, and by the CBC. Although the Radio Broadcasting Regulations specifically permit broadcasting in languages other than French or English, the CBC only broadcasts in the two official languages. Radio stations broadcasting in other languages are required to comply with special restrictions. No station can broadcast in other languages for more than 15 per cent of its total weekly



broadcast time, although permission to broadcast in other languages up to 40 per cent of the total broadcast time can be granted with a public hearing and subject to certain provisions. There is no specific policy for television programming in other languages.

These regulations ensure that a cultural group can have **neither** the only radio station in an area nor a station devoted exclusively to its interests. Broadcasting in other languages in Canada has been seen as an aid to integration and not as an aid to the maintenance of other languages and cultures.

Although the Commission recognizes that official bilingualism imposes certain technical and practical limits on broadcasting in other languages, it also believes that the maintenance of other languages and cultures is a legitimate aim. As long as broadcasting in the languages of other cultural groups can meet its administrative and legal responsibilities, there is no reason why it should be hampered by extensive regulations, and the Commission recommends that the CRTC remove the restrictions on private broadcasters (Recommendation 8). Similarly, the publicly supported CBC should recognize the place of languages other than English and French, and **remove its prohibition** on the use of other languages in broadcasting (Recommendation 9).

The Commission is aware of the costs and other difficulties, as well as the complex social and psychological factors involved in other-language broadcasting. It therefore recommends





that the CRTC and CBC should undertake studies to determine the best means by which radio and television can contribute to the maintenance of languages and cultures, including pilot projects on either AM or FM radio in both Montreal and Toronto (Recommendation 10). The Commission cautions that the potential of satellite systems, which may revolutionize broadcasting, should not be used as an excuse for delaying the adaptation of our present resources.

The Commission feels further research is needed on the influence of English- and French-language radio and television on those who are of neither British nor French origin. It recommends that research be undertaken through the CRTC concerning the nature and effects of the portrayals of other cultural groups on both publicly- and privately-owned English- and French-language radio and television stations (Recommendation 11).

Canada's main producer of films, the National Film Board, produces versions of its films for distribution abroad in many languages and these are also available domestically. The Commission recommends that the NFB should publicize this fact more widely and that the voluntary associations of the various cultural groups should stimulate an interest in the use of these films among their members (Recommendation 12). The Commission also encourages the National Film Board to produce additional films portraying aspects in the life of many of Canada's cultural groups, and recommends that the Board receive the financial support it requires in order to produce such films (Recommendation 13).



## CHAPTER VIII: ARTS AND LETTERS

In this Chapter the Commission records some of the works of those of other than British or French ethnic origin that have received some measure of public recognition and critical acclaim.

In the field of literature, the Commission notes some of the novels, prose, and poetry in English and French written by those of non-British, non-French origin. It also reviews some of the literature written in Yiddish and Hebrew, Icelandic, and Ukrainian.

In music, Canada has profited from the influence of immigrants since the 1920's. As performers, composers, teachers, conductors, and critics, immigrants have brought diverse musical gifts and skills from European countries with old and renowned musical cultures. Canada's performing arts also owe much of their development to immigrants and Canadian-born artists of non-British, non-French origin. An unusually large number of immigrants are involved in ballet as teachers, directors, and designers. Their contribution to theatre has been limited by the fact that this art form depends greatly on language.

In the visual arts such as painting, sculpture, architecture, graphic arts, and crafts, Canada has also benefited immeasurably from the talents of immigrants and Canadian-born artists of non-British, non-French origin.

Many of Canada's ethnic associations are concerned





with fostering arts, letters and crafts among members of their particular cultural groups. The Commission feels these efforts deserve the support of the Canadian people as an affirmation of pride in the country's diversity. Several federal, provincial, and municipal agencies already provide some funds for the promotion of the arts, letters, and crafts among other cultural groups but the Commission believes it should be done openly, generously, and systematically. The present level of support should be extended to cultural and research organizations whose objectives are to foster the arts and letters of cultural groups other than British or French (Recommendation 14). For the same reasons the Commission believes that the administrative costs of Canadian Folk Arts Council or a similar body should be provided for out of public funds through the Citizenship Branch (Recommendation 15).

Neglect of historical materials in Canada has been general in the past, and unfortunately too little is known of the history of those of other than British or French origin. Curators and senior staff at the Museum of Man are now fully appreciative of this deficiency and have initiated a programme of research and publication. The Commission recommends that they be given suitable space, facilities, and funds to carry out these projects (Recommendation 16).

#### POSTSCRIPT, APPENDICES, AND BIBLIOGRAPHY

The Commission's research revealed the need for further work on the subject of this Book. Most sociology of ethnic re-



lations is American, and the conclusions reached are frequently not applicable in Canada. Throughout this Book attention has been called to areas needing further research, the most vital focussing on relations between cultural groups. To facilitate this work, the Commission has provided extensive statistical information in Appendix II and a basic Bibliography.





---

## Recommendations

1. We recommend that any provinces that have not yet enacted fair employment practices, fair accommodation practices, or housing legislation prohibiting discrimination because of race, creed, colour, nationality, ancestry, or place of origin, do so; and that this legislation be made binding upon the Crown and its agencies. We further recommend that all provinces make provision for full-time administrators of their human rights legislation. (§ 152.)
2. We recommend that the same conditions for citizenship, the right to vote, and to stand for election to public office be accorded to all immigrants, with no regard to their country of origin. (§ 233.)
3. We recommend that the teaching of languages other than English and French, and cultural subjects related to them, be incorporated as options in the public elementary school programme, where there is sufficient demand for such classes. (§ 378.)
4. We recommend that special instruction in the appropriate official language be provided for children who enter the public school system with an inadequate knowledge of that language; that provincial authorities specify the terms and conditions of financial assistance for such special instruction; and that the federal authorities assist the provinces in mutually acceptable ways through grants for the additional cost incurred. (§ 383.)
5. We recommend that more advanced instruction and a wider range of options in languages other than English and French, and in



---

cultural subjects related to them, be provided in public high schools, where there is sufficient demand for such classes. (§ 390.)

6. We recommend that Canadian universities broaden their practices in giving standing or credits for studies in modern languages other than French and English both for admission and for degrees. (§ 443.)
7. We recommend that Canadian universities expand their studies in the fields of the humanities and the social sciences relating to particular areas other than those related to the English and French languages. (§ 453.)
8. We recommend that the CRTC remove restrictions on private broadcasting in languages other than English and French, except those restrictions necessary to meet the administrative and legal responsibilities of the licensees and those that also apply to English- and French-language programmes. (§ 538.)
9. We recommend that the CBC recognize the place of languages other than English and French in Canadian life and that the CBC remove its proscription on the use of other languages in broadcasting. (§ 539.)
10. We recommend that the CRTC undertake studies in the field of broadcasting in other languages to determine the best means by which radio and television can contribute to the maintenance of languages and cultures and that the CBC participate in these studies. We further recommend that these studies include pilot projects on either AM or FM radio in both Montreal and Toronto. (§ 542.)
11. We recommend that research be undertaken through the CRTC concerning the nature and effects of the portrayal of other cultural groups on both publicly- and privately-owned English- and French-language radio and television stations. (§ 546.)
12. We recommend that the National Film Board undertake to publicize the fact that it produces prints of many of its films in languages other than English and French, particularly in regions where there are concentrations of persons who speak languages other than English and French. In addition, we recommend that the voluntary associations of cultural groups stimulate interest among their groups in the use of these films. (§ 553.)





- 
13. We recommend that the National Film Board continue and develop the production of films that inform Canadians about one another, including films about the contribution and problems of both individuals and groups of ethnic origin other than British and French, and that the National Film Board receive the financial support it requires in order to produce such films. (§ 555.)
  14. We recommend that the appropriate federal, provincial, and municipal agencies receive the financial means they require to maintain and extend their support to cultural and research organizations whose objectives are to foster the arts and letters of cultural groups other than the British and French. (§ 642.)
  15. We recommend that the administrative costs of the Canadian Folk Arts Council or a similar body be provided for out of public funds through the Citizenship Branch of the Department of the Secretary of State. (§ 643.)
  16. We recommend that the National Museum of Man be given adequate space and facilities and provided with sufficient funds to carry out its projects regarding the history, social organizations, and folk arts of cultural groups other than the British and French. (§ 646.)



## press release ★ communiqué

COMMISSION ROYALE D'ENQUÊTE SUR LE BILINGUISME ET LE BICULTURALISME • C.P. 1508, OTTAWA

Date: July 8, 1970

For release: 10 A.M.

JUST PUBLISHED:

Pour publication: July 9, 1970

Government  
Publications  
Canada

CA121

The Royal Commission on Bilingualism and Biculturalism has just released volumes 3 and 4 in its series "Documents". They are Bilingualism and Biculturalism in the Canadian House of Commons by David Hoffman and Norman Ward and Constitutional Adaptation and Canadian Federalism Since 1945 by Donald V. Smiley

These two volumes in the series "Documents of the Royal Commission on Bilingualism and Biculturalism" <sup>\*</sup> may be purchased from the Queen's Printer/Information Canada, in Ottawa, and are also on sale in various bookstores, including the federal government bookshops in Vancouver, Winnipeg, Toronto, Ottawa, Montreal and Halifax.

\* See page 5 for a list of works already published in this series.





Bilingualism and Biculturalism in the Canadian House of Commons, by David Hoffman, Professor of Social Sciences at York University, and Norman Ward, Professor of Economics and Political Science at the University of Saskatchewan. Series "Documents of the Royal Commission on Bilingualism and Biculturalism", no. 3. Ottawa, Queen's Printer, 1970; 1 volume XV-295 pages, \$3.00.

"The Canadian House of Commons is by no means unique in having more than one official language; ... What is unique about the Canadian situation is that the languages are French and English, found together in the North American environment, in a historical and sociological context which has no parallel elsewhere."

In order to explore this unique situation Professors Hoffman and Ward have undertaken a detailed analysis of the way in which the House of Commons reflects Canadian cultural dualism. The core of the report is drawn from material obtained in interviews with M.P.s in the 26th Parliament elected in 1963. What were some of the conclusions reached?

How do the M.P.s perceive their role?

Although differences based on region, party, and other variables make impossible a characterization of the English Canadian M.P. or the French Canadian M.P.; with a few exceptions,



variations in the way M.P.s see their roles are more or less evenly distributed among respondents of the two linguistic groups. However, the most persistently significant distinctions between our respondents appear to be related to the members' principal language group.

#### Differences in performance and attitudes

The differences between French-speaking and English-speaking M.P.s were most distinctive in the manner in which they performed their roles and the attitudes they held towards many aspects of parliamentary life. French-speaking M.P.s were much more critical of the House of Commons and Senate; they did not feel at home in Ottawa as a city; and they were very much inclined to say that a French Canadian feels ill at ease and frustrated in federal politics.

#### Necessity of Reform

Even if the House of Commons and its committees are made completely bilingual by the extension of simultaneous interpretation facilities, an improvement in the efficiency and quality of written translations, and the appointment of bilingual chairmen and deputy chairmen in all committees and parliamentary caucuses, the authors do not feel that it would be sufficient for the French-speaking M.P.s to feel really "at home" in federal politics. In order to create a more favourable milieu in which to live and work, it is necessary, according to them, that the Federal Public Service and the federal capital area attain a



much greater degree of bilingualism.

Constitutional Adaptation and Canadian Federalism Since 1945, by Donald V. Smiley, Professor of Political Science at the University of British Columbia. Series "Documents of the Royal Commission on Bilingualism and Biculturalism", no. 4. Ottawa, Queen's Printer, 1970; 1 volume, VIII-155 pages, \$2.25.

Professor Smiley focuses his study primarily on relations between federal and provincial governments from 1945 - 1967. He traces the development of federalism from the "new national policy" of 1945 which assigned the provinces a subordinate role, to the new fiscal regime, inspired by co-operative federalism, announced in 1966.

In the 1950s federal dominance decreased and the federal system had to adjust to the new circumstances, particularly to the more active role willingly played by the provinces. Among the devices of adjustment examined by Professor Smiley are constitutional amendment, judicial review, federal spending power, intergovernmental delegation of powers, etc. —, he particularly stresses the "contracting-out procedure" to which he dedicates an entire chapter. The two final chapters deal with "co-operative federalism", a device of articulation in the federal system (as opposed to the devices of adaptation mentioned above), which the author sees as "a series of pragmatic and





piecemeal responses by the federal and provincial governments to the circumstances of their mutual interdependence". He analyzes the results at length and concludes that the devices of co-operative federalism had become inadequate to contain the conflicting forces at work in Canadian federalism.

Already published\* in the series "Documents of the Royal Commission on Bilingualism and Biculturalism".

Peter H. Russell	<u>The Supreme Court of Canada as a Bilingual and Bicultural Institution, \$3.00.</u>
Thérèse Nilski	<u>Conference Interpretation in Canada, \$1.00.</u>
David Hoffman and Norman Ward	<u>Bilingualism and Biculturalism in the Canadian House of Commons, \$3.00.</u>
Donald V. Smiley	<u>Constitutional Adaptation and Canadian Federalism Since 1945, \$2.25.</u>

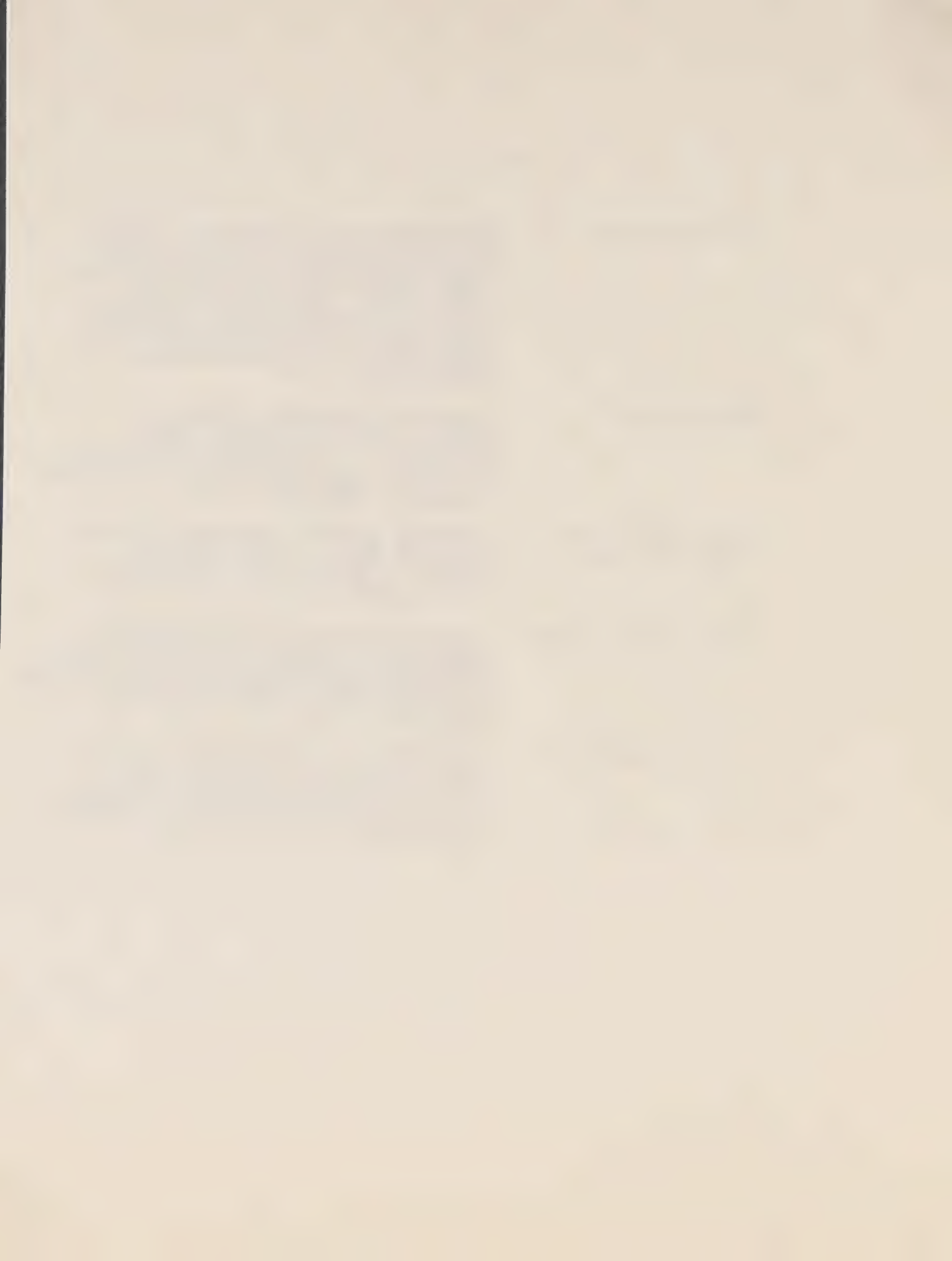
Already published in the series "Studies of the Royal Commission on Bilingualism and Biculturalism".

Kenneth D. McRae	<u>The Federal Capital: Government Institutions; La capitale fédérale — Institutions politiques, \$3.00.</u>
John C. Johnstone	<u>Young People's Images of Canadian Society: An Opinion Survey of Canadian Youth 13 to 20 Years of Age; Le Canada vu par les jeunes de 13 à 20 ans, \$1.50.</u>

\* The series "Documents" is directed towards specialists and the works included in the series only appear in the language of the author, English or French, as the case may be.



- Gilles Lalonde      The Department of External Affairs and Biculturalism: Diplomatic Personnel (1945-1965) and Language Use (1964-1965); Le ministère des Affaires extérieures et la dualité culturelle — Personnel diplomatique (1945-1965), emploi du français (1964-1965), \$3.00.
- Ramsay Cook      Provincial Autonomy, Minority Rights, and the Compact Theory, 1867-1921; L'autonomie provinciale, les droits des minorités et la théorie du pacte, 1867-1921, \$0.75.
- Marcel Trudel and Geneviève Jain      Canadian History Textbooks: A Comparative Study; L'histoire du Canada — Enquête sur les manuels (to be published)
- Frederick W. Gibson      Cabinet Formation and Bicultural Relations: Seven Case Studies; La formation du ministère et les relations biculturelles — Etudes de sept cabinets, \$2.25.
- Jeremy Boissevain      The Italians of Montreal: Social Adjustment in a Plural Society; Les Italiens de Montréal — Intégration des immigrants dans une société pluraliste (to be published)





## press release \* communiqué

COMMISSION ROYALE D'ENQUÊTE SUR LE BILINGUISME ET LE BICULTURALISME • C.P. 1508 OTTAWA

1967 CA121

-63866

Date: March 25, 1970

For release: 9:30 A.M.

Pour publication: March 25, 1970

APR 2 1970

JUST PUBLISHED: 1) CABINET FORMATION AND BICULTURAL RELATIONS  
 2) THE ITALIANS OF MONTREAL

Government  
Publications

The Royal Commission on Bilingualism and Biculturalism has just released through the Queen's Printer volumes 6 and 7 in its programme of research studies. They are: Cabinet Formation and Bicultural Relations: Seven Case Studies edited by Frederick W. Gibson, Professor of History and Vice-Principal (Academic) of Queen's University; and The Italians of Montreal: Social Adjustment in a Plural Society by Jeremy Boissevain, Professor of Social Anthropology at the University of Amsterdam.

CABINET FORMATION AND BICULTURAL RELATIONS: SEVEN CASE STUDIES

This 190-page study edited by Professor Gibson contains seven episodes of cabinet formation each analyzed by a well-known historian, with a concluding chapter by Professor Gibson. These episodes are:

The Macdonald cabinet of 1867, by W. L. Morton  
 The Macdonald cabinet of 1878, by Donald G. Creighton  
 The Laurier cabinet of 1896, by John T. Saywell  
 The Borden cabinet of 1911, by Roger Graham  
 The King cabinet of 1921, by Frederick W. Gibson  
 The King cabinet of 1935, by Frederick W. Gibson  
 The St. Laurent cabinet of 1948, by Dale C. Thomson

"The purposes of this study are to discover what opportunities French Canadians have had for participation in national



decisions at the highest level of politics, and to find out whether - and, if so, to what extent - there has been a genuine bicultural partnership in the leadership of the two political parties from which successive governments of Canada have been formed."

#### THE ITALIANS OF MONTREAL: SOCIAL ADJUSTMENT IN A PLURAL SOCIETY

This study examines the structure of the Italian community in Montreal with a view to determining the nature of the contacts between Italians and Canadians of French and British origin and to gauge the position of the Italian community in relation to the conflict of interest between French- and English-speaking Canadians.

The research for this 87-page study was carried out by Professor Boissevain between late 1964 and mid-1965 in the form of interviews and a questionnaire survey.

----- X -----

These two studies are for the present available in English only, and may be purchased at the Queen's Printer in Ottawa and at Canadian Government bookshops in Vancouver, Winnipeg, Toronto, Ottawa, Montreal and Halifax as well as other bookstores. The French editions of the two studies will appear at a later date. The prices are as follows:

Cabinet Formation and Bicultural Relations - \$2.25.

The Italians of Montreal - \$1.00.

#### WORKS ALREADY PUBLISHED BY THE COMMISSION

The numbered series indicated below refer to the number assigned by the Commission to the particular study or document.



They were not necessarily published in the order in which they are numbered.

- STUDIES:
1. Kenneth D. McRae (ed.), The Federal Capital: Government Institutions - \$3.00.
  2. John C. Johnstone, Young People's Images of Canadian Society: An Opinion Survey of Canadian Youth 13 to 20 Years of Age - \$1.50.
  3. Gilles Lalonde, The Department of External Affairs and Biculturalism - \$3.00.
  4. Ramsay Cook, Provincial Autonomy, Minority Rights and the Compact Theory, 1867-1921 - \$0.75.
  5. Marcel Trudel et Geneviève Jain, L'Histoire du Canada: Enquête sur les manuels (Canadian History Textbooks: A Comparative Study) - \$1.50.
- DOCUMENTS:
1. Thérèse Nilski, Conference Interpretation in Canada - \$1.00.
  2. Peter H. Russell, The Supreme Court of Canada as a Bilingual and Bicultural Institution - \$3.00.

The Commission's unpublished research material is deposited with the National Library of Canada in Ottawa at the time the relevant part of its Report is tabled in the House of Commons. Thus the Commission has so far given the National Library 43 mimeographed works bearing on Books I and II, published in 1967 and 1968 respectively. We are now depositing 34 more manuscript studies relating to Book III, published in 1969. A list of these 34 studies, which are available for consultation in the National Library, is appended to this press release. They may be borrowed on interlibrary loan through other libraries in Canada and in certain other countries.





press release ★ communiqué

COMMISSION ROYALE D'ENQUÊTE SUR LE BILINGUISME ET LE BICULTURALISME • C.P. 1508, OTTAWA

Date: February 3, 1970

For release: 18 hours

Pour publication: February 4, 1970

JUST PUBLISHED: 1) L'HISTOIRE DU CANADA: ENQUÊTE SUR LES MANUELS

2) THE SUPREME COURT OF CANADA AS A BILINGUAL AND BICULTURAL INSTITUTION

3) CONFERENCE INTERPRETATION IN CANADA

Government  
Publications

The Royal Commission on Bilingualism and Biculturalism has just released through the Queen's Printer L'Histoire du Canada: Enquête sur les manuels (The History of Canada: A Study of Textbooks), a research study conducted by Marcel Trudel, Professor of History at the University of Ottawa, in collaboration with Mrs. Geneviève Jain, also a historian.

At the same time the Commission is releasing the first two volumes in a new series of "working documents":

The Supreme Court of Canada as a Bilingual and Bicultural Institution by Peter Russell, formerly Professor of Political Science at the University of Toronto, now professing at Makerere University in Uganda.

Conference Interpretation in Canada by Mrs. Thérèse Nilski, conference interpreter from Montreal.

A summary of each work follows:

L'HISTOIRE DU CANADA: ENQUÊTE SUR LES MANUELS (129 pages)  
(THE HISTORY OF CANADA: A STUDY OF TEXTBOOKS)

Mr. Trudel and Mrs. Jain study the teaching of Canadian history as reflected in eight English-language and six French-language textbooks widely used during the 1963-1964 academic year in elementary and secondary schools and colleges across the country.



view, make it all the more imperative to remedy past negligence in this field.

For people and organizations hoping to provide simultaneous interpretation in meetings and conferences, this essay provides a practical guide to the pitfalls and possibilities of such a service and makes several suggestions to improve the quality of interpreters and facilities.

----- X -----

The Commission makes a distinction between its "studies" and its "documents". The former, because of their subject matter and presentation, seem likely to have a fairly wide public appeal in Canada and abroad. For this reason, the "studies" are published in both languages, and Professor Trudel's study of Canadian history textbooks is now being translated. The "documents", on the other hand, are expected to be of more interest to specialists in some professions and in the universities, where there has been a steadily rising demand for the Commission's research findings. In response to this demand, the Commission has decided to publish a certain number of its research documents in the author's language only. Some will therefore appear in English and others in French, on the assumption that most of the specialists for whom they are primarily intended will have at least a reading knowledge of the two official languages.

The three research volumes published today may be purchased from the Queen's Printer in Ottawa and are also on sale in various bookstores, including the Federal Government bookshops in Vancouver,





## press release ★ communiqué

COMMISSION ROYALE D'ENQUÊTE SUR LE BILINGUISME ET LE BICULTURALISME • C.P. 1508, OTTAWA

Date: January 12, 1970

For release: 10 A.M.

Pour publication: January 12, 1970

1967 CAI 21  
-103 B06

JUST PUBLISHED: THE DEPARTMENT OF EXTERNAL AFFAIRS  
AND BICULTURALISM

Government  
Publications

Cage

The Royal Commission on Bilingualism and Biculturalism today published its research study entitled The Department of External Affairs and Biculturalism, by Professor Gilles Lalande, Director of the Department of Political Science at the University of Montreal.

In this 210 page work, the author sets out to ascertain to what extent the department is, in the words of the Commission's terms of reference, a "bilingual and basically bicultural" organization. After sketching the history of the department up to 1965 Prof. Lalande concentrates on the linguistic, social and cultural characteristics of its diplomatic personnel, and examines its policies and practices in regard to recruiting, training and promotion. In the second part of the study, he looks at the use of French as a language of work in the department's Ottawa headquarters and in its missions abroad, with special reference to the Canadian Embassy in Paris.

The study may now be purchased from the Queen's Printer in Ottawa, and is also on sale in various bookstores, among which the Canadian Government bookshops in Vancouver, Winnipeg, Toronto, Ottawa, Montreal and Halifax. The price is \$3.00 for either the English or the French version.



This is the fourth research study which the Commission has now published. The following studies appeared last year:

K. D. McRae (ed.), The Federal Capital: Government Institutions  
(Price \$3.00)

J. C. Johnstone, Young People's Images of Canadian Society: An  
Opinion Survey of Canadian Youth 13 to 20 Years  
of Age (Price \$1.50)

Ramsay Cook, Provincial Autonomy, Minority Rights and the  
Compact Theory, 1867-1921 (Price \$0.75)

As indicated in its press release of June 17, 1969, the Commission has carried out some 150 research studies for use in the different parts of its Final Report. About 30 of these studies will be published, and the rest will become generally available for consultation through the National Library of Canada.



## press release ★ communiqué

COMMISSION ROYALE D'ENQUETE SUR LE BILINGUISME ET LE BICULTURALISME • C.P. 1508, OTTAWA

Date: October 8, 1969

For release: 15.30 hours

Pour publication: October 9, 1969

CA121-63 B06  
JUST PUBLISHED: PROVINCIAL AUTONOMY, MINORITY RIGHTS  
AND THE COMPACT THEORY, 1867-1921

Government  
Publications

The Royal Commission on Bilingualism and Biculturalism has just published through the Queen's Printer a research study entitled Provincial Autonomy, Minority Rights and the Compact Theory, 1867-1921, by Ramsay Cook, professor of history at York University.

In this 82-page study, the author portrays the history and development of the compact theory of Confederation as the expression of a basically political controversy rather than one resting only on legal or moral grounds. In examining the various meanings that have been given to this concept, Professor Cook raises in particular the question of whether it was understood to be a pact between the provinces or between cultural groups, and he deals at the same time with the two questions of "provincial rights" and "minority rights".

Professor Cook seeks neither to prove nor to disprove the validity of the compact theory, but rather to place it in the main current of political thought and action in its day, and thereby to add some new documentation to an already familiar theme.

The study is now available from the Queen's Printer in Ottawa, and at Canadian Government bookshops in Vancouver, Winnipeg,





Toronto, Ottawa, Montreal and Halifax, as well as other bookstores. The price is \$0.75 for either the English or the French version.

This is the third research study published by the Commission. The two previous ones were The Federal Capital: Government Institutions, edited by K. D. McRae (Price \$3.00) and Young People's Images of Canadian Society: An Opinion Survey of Canadian Youth 13 to 20 Years of Age, by J. C. Johnstone (Price \$1.50).

These research publications are a small part of the 150 research studies upon which the various Books of the Commission's Final Report are based. As stated in the press release of last June 17, the Commission will publish in all some thirty studies, while others will become progressively available to the public through the National Library.



## press release \* communiqué

COMMISSION ROYALE D'ENQUÊTE SUR LE BILINGUISME ET LE BICULTURALISME • C.P. 1508, OTTAWA

Date: June 17, 1969

For release: 9:30 A.M.

Pour publication: June 17, 1969

Government  
Publications

1967

CAI 21  
-63 B06

The Commission announces the publication of one of its research studies devoted to the Federal Capital. Prepared under the direction of Dr. K. D. McRae, professor of Political Science at Carleton University, this study of nearly 300 pages deals with the position of the two official languages and language groups in the cities of Ottawa, Hull and neighbouring municipalities. The authors concentrate on the role of the federal, provincial and municipal governments in the area. They also consider the judicial system, as well as some economic aspects of the region. The study consists of seven chapters and includes numerous tables, maps and appendices.

The book may now be purchased from the Queen's Printer in Ottawa. It is also on sale in various bookstores, among which the Canadian Government bookshops in Vancouver, Winnipeg, Toronto, Ottawa, Montreal and Halifax. The price is \$3.00 for either the English or the French version.

Over the next several months the Commission intends to publish about 30 research studies covering various questions raised in its terms of reference. The next to appear will be Young People's Images of Canadian Society: An Opinion Survey of Canadian Youth 13 to 20 Years of Age by Professor J. C. Johnstone. Five of the additional studies to be published are listed on the fly-leaf of the book on the Federal Capital. The remainder includes such works as the following:





- Auclair, G. A.,  
Read, W. H., A Cross-Cultural Study of Industrial Leadership.
- Bourassa, G., Les relations ethniques dans la vie politique montréalaise.
- Chevalier, M., The Dynamics of Adaptation in the Federal Public Service.
- Hobart, C. W., Italian Immigrants in Edmonton: Adjustment and Integration.
- Morrison, R. N., Corporate Policies and Practices with Respect to Bilingualism and Biculturalism.
- Raynauld, A., La propriété des entreprises du Québec.
- Raynauld, A., Marion, G.,  
Béland, R., La répartition des revenus selon les groupes ethniques au Canada.
- Russell, P., Bilingualism and Biculturalism in the Supreme Court of Canada.
- Smiley, D. V., Public Policy and Canadian Federalism.
- Trudel, M.,  
Jain, G., L'histoire du Canada: Enquête sur les manuels.

The above mentioned studies are among approximately 150 which the Commission carried out for use in the different parts of its Final Report. Each of these studies is summarized in Appendix V to Volume I of the Report. Some of them are now being translated, but for the moment the titles are listed in the language of the main author and are subject to change without notice.

In addition, copies of each of the Commission's research



studies are deposited with the National Library of Canada in Ottawa at the time the relevant part of its Final Report is tabled in the House of Commons. Thus the Commission has so far given the National Library 43 mimeographed works bearing on Books I and II, published in 1967 and 1968 respectively. These 43 studies are appended to this press release and may now be consulted in the National Library in Ottawa. They may also be borrowed on interlibrary loan through other libraries in Canada and in certain other countries.

In several fields related to its terms of reference the Commission is convinced that its research has produced new and original information. The Commissioners are pleased at the large number of requests for consultation which are received practically every day from both Canada and abroad, and they are confident that the arrangements above outlined will make the studies as widely accessible as possible.

At 11:00 A.M. on Tuesday, June 17, 1969 the Commission's Co-Chairmen will be available in the Press Gallery Lounge on the 3rd floor of the Centre Block, in the event that members of the Parliamentary Press Gallery have any questions regarding either the general programme for publication of the Commission's research studies, or the particular study which has just been published.

Encl. 1.





## press release ★ communiqué

COMMISSION ROYALE D'ENQUÊTE SUR LE BILINGUISME ET LE BICULTURALISME • C.P. 1508, OTTAWA

Date: July 3, 1969

For release: 9:30 A.M.  
Pour publication: July 4, 1969CA121  
-63806  
JUST PUBLISHED: YOUNG PEOPLE'S IMAGES OF CANADIAN SOCIETYGovernment  
Publication  
D-11

The Royal Commission on Bilingualism and Biculturalism today published its research study entitled Young People's Images of Canadian Society: An Opinion Survey of Canadian Youth 13 to 20 Years of Age. The survey was conducted in 1965 by Professor John C. Johnstone of the National Opinion Research Centre in Chicago Ill., assisted by Messrs Jean-Claude Willig and Joseph M. Spina.

The work is organized around three themes: impressions of Canada as a nation, reactions to the internal make-up of Canadian society, and expectations regarding the future. In comparing and contrasting the respective attitudes of English-speaking and French-speaking young people as well as of those belonging to other linguistic groups, the authors have of course been particularly concerned with the question of bilingualism, both on the national and the individual levels.

The study consists of five chapters and comprises 152 pages, including numerous tables and graphs. It may now be purchased from the Queen's Printer in Ottawa, and is also on sale in various bookstores, among which the Canadian Government bookshops in Vancouver, Winnipeg, Toronto, Ottawa, Montreal and Halifax. The price is \$1.50 for either the English or the French version.

This is the second research study which the Commission has now published. The first appeared last June 17 under the title The





Federal Capital: Government Institutions. As indicated in its press release of June 17, 1969, the Commission has carried out some 150 research studies for use in the different parts of its Final Report. About 30 of these studies will be published, and the rest will become generally available for consultation through the National Library of Canada.



press release ★ communiqué

COMMISSION ROYALE D'ENQUÊTE SUR LE BILINGUISME ET LE BICULTURALISME • C.P. 1508, OTTAWA

Date: du dépôt du fascicule 3A  
aux Communes

For release:  
Pour publication:

lors du dépôt  
en Chambre

Government  
Publications

Résumé du Livre III (fascicule 3A)  
du Rapport final de la

Commission royale d'enquête sur le bilinguisme et le biculturalisme

LE MONDE DU TRAVAIL

N. B. Ce résumé a pour objet de faciliter la tâche des organes  
d'information, mais il ne constitue à aucun titre une pu-  
blication officielle de la Commission.





press release ★ communiqué

COMMISSION ROYALE D'ENQUÊTE SUR LE BILINGUISME ET LE BICULTURALISME • C.P. 1508, OTTAWA

Date: du dépôt du fascicule 3A For release:  
aux Communes Pour publication:

lors du dépôt  
en Chambre

Government  
Publications

Résumé du Livre III (fascicule 3A)  
du Rapport final de la

Commission royale d'enquête sur le bilinguisme et le biculturalisme

LE MONDE DU TRAVAIL

N. B. Ce résumé a pour objet de faciliter la tâche des organes  
d'information, mais il ne constitue à aucun titre une pu-  
blication officielle de la Commission.



## NOTE

Le Livre III a pour sujet principal la co-existence des deux langues dans le monde du travail. La Commission y examine les secteurs public et privé à la lumière de sa distinction fondamentale entre le bilinguisme individuel et le bilinguisme institutionnel. Elle réaffirme que l'institution bilingue ne suppose pas que tout le personnel soit bilingue. Une telle institution permet à ses employés d'expression française, comme à ceux d'expression anglaise, de travailler dans leur langue, leur assurant sous ce rapport l'égalité des chances. De même, elle traite en anglais avec sa clientèle anglophone et en français avec sa clientèle francophone. Sans négliger pour autant la langue de communication avec la clientèle, le Livre III porte principalement sur la langue de travail.

Le Livre se compose de deux fascicules, le 3A et le 3B, qui n'en forment pas moins un tout.

Dans les pages qui suivent, nous résumons le fascicule 3A. Voici la table des matières de ce résumé:

	<u>page du résumé</u>
<u>Introduction au Livre III</u>	1
<u>PREMIERE PARTIE - STATUT SOCIO-ECONOMIQUE ET ORIGINE ETHNIQUE</u>	
Introduction	3
Chapitre I - Le Revenu	4
Chapitre II - L'Instruction	6



	<u>page du résumé</u>
Chapitre III - La Profession	9
Chapitre IV - La Propriété des entreprises au Québec	12
Chapitre V - Facteurs d'inégalité socio- économique	15
DEUXIEME PARTIE - L'ADMINISTRATION FEDERALE	
Introduction	18
Chapitre VI - La Fonction publique fédérale. Evolution de sa politique lin- guistique et participation des francophones	21
Chapitre VII - L'Emploi des langues	23
Chapitre VIII - La Fonction publique et les uni- versités - recrutement et orientation	28
Chapitre IX - Participation et déroulement des carrières	29
Chapitre X - Vers un régime d'égalité dans la fonction publique - Conclusions et recommandations	35
Chapitre XI - Les Forces canadiennes	43
(Pour faciliter les références, nous avons mis en appen- dice les textes des recommandations figurant dans les chapitres X et XI du fascicule.)	

Ce résumé ne contient pas les appendices du  
fascicule 3A:

Appendice I -	Le Mandat de la Commission
Appendice II -	Déclaration de principe du Premier ministre, M. Pearson, sur le bilinguisme dans la fon- ction publique
Appendice III-	Tableaux
Appendice IV -	La Place des groupes linguistiques dans les sociétés de la Couronne et autres organis- mes fédéraux





Appendice V - Différences de statut parmi les cadres, spécialistes et techniciens au sein des ministères fédéraux

Appendice VI - D'autres fonctions publiques au Canada et à l'étranger

Appendice VII - Notes sur les études de la Commission

Appendice VIII- Citations anglaises

En vente chez l'Imprimeur de la Reine à Ottawa, le fascicule 3A est également en librairie et notamment dans les librairies du gouvernement fédéral à Vancouver, Winnipeg, Toronto, Ottawa, Montréal et Halifax. Le prix est de \$5.00 tant pour la version française que pour la version anglaise.



### Introduction au livre III

La Commission, tenue par son mandat "de recommander les mesures à prendre pour que la Confédération canadienne se développe d'après le principe de l'égalité entre les deux peuples qui l'ont fondée", a consacré le livre III de son Rapport aux faits socio-économiques qui servent de fondement à la notion d'égalité. De toute évidence, l'égalité linguistique officielle est un vain droit, si elle ne s'accompagne de chances égales dans le domaine socio-économique. Des services publics bilingues ne sauraient à eux seuls compenser le déséquilibre qui existe entre la situation des francophones et celle des anglophones, dans le monde du travail et dans l'ensemble de la vie économique. Les rencontres régionales de la Commission, les mémoires qui lui ont été adressés et les enquêtes effectuées pour son compte concourent également à confirmer l'importance que les Canadiens attachent aux aspects socio-économiques du principe de l'égalité.

Par égalité, la Commission entend ici, égalité de chances et dans cette optique elle accorde à la question de la langue une importance centrale. Affirmer qu'un francophone a autant de possibilités d'avancement qu'un anglophone, pourvu qu'il travaille en anglais, c'est fausser le principe de l'égalité. Travailler dans une langue seconde est pour la plupart des gens un sérieux désavantage. L'emploi de la langue française est étroitement lié à





la présence des francophones à tous les échelons d'un organisme. De nos jours, l'emploi exclusif de la langue anglaise dans un si grand nombre d'établissements repousse les francophones, d'une manière générale, et entrave la carrière de ceux qui y entrent.

La première partie du Monde du travail donne au livre sa charpente. La Commission y compare le statut des francophones et des anglophones en fonction du revenu, de l'instruction, de la profession et de la propriété des entreprises. Dans la partie 2, elle répond aux dispositions de son mandat qui la chargent de rendre compte du bilinguisme dans la fonction publique fédérale et de formuler à cet égard des recommandations.

Les Commissaires ont également été amenés à faire enquête sur le bilinguisme dans le secteur privé, car l'on ne saurait étudier le monde du travail sans se pencher sur les entreprises commerciales et industrielles qui en font partie. La troisième partie (fascicule 3B) est donc consacrée aux grandes entreprises du Québec, en raison de l'influence qu'elles exercent sur la vie des francophones.

L'analyse des secteurs public et privé fait apparaître les liens importants qui existent entre les deux. La Commission en rassemble les divers éléments dans la dernière partie du livre et formule des propositions d'ordre plus général, valables pour l'ensemble du monde du travail.

Les recherches approfondies de la Commission font ressortir une grande inégalité entre la situation des anglo-



phones et celle des francophones. Aussi, les recommandations de ce livre s'inspirent-elles du souci d'améliorer la position des Canadiens francophones.

Plutôt que de remonter aux sources historiques des inégalités actuelles, les Commissaires s'efforcent, à la lumière du nouveau climat au Québec, de situer les problèmes dans le cadre de l'évolution socio-économique d'aujourd'hui et de demain. Ce cadre est celui d'une société industrielle avancée, où prédominent les grandes entreprises, où s'accroît le rôle des pouvoirs publics et où se modifie la répartition professionnelle de la population. Les problèmes anciens, tels que les disparités régionales, y prennent plus d'acuité, et il en surgit de nouveaux (l'urbanisation, par exemple). La Commission n'oublie pas non plus que le dynamisme américain dans les affaires, la science, la technologie et les communications de masse, joue en faveur de la langue anglaise auprès des deux collectivités canadiennes. Pour compenser cette influence, il conviendrait notamment de tenir compte du potentiel de la communauté francophone internationale.

## PREMIERE PARTIE - STATUT SOCIO-ECONOMIQUE ET ORIGINE ETHNIQUE

### Introduction

Dans le domaine socio-économique, l'égalité suppose trois conditions fondamentales et complémentaires: les centres de décision doivent être accessibles aux francophones comme aux anglophones, la position socio-



économique d'un groupe culturel ne saurait entraver son épanouissement, les fruits de la technique moderne doivent être mis équitablement à la portée des deux groupes. Pour apprécier la situation dans cette triple optique, la Commission utilise quatre variables: le revenu, l'instruction, la profession et la participation individuelle à la propriété des entreprises. Dans le chapitre V enfin, elle étudie l'action réciproque des variables, afin de comprendre certains processus sociaux qui influent sur le statut socio-économique.

Dans la première partie, la Commission prend comme principale variable l'origine ethnique plutôt que la langue maternelle. Cet outil statistique permettait en effet de comparer les Canadiens d'origine britannique et ceux d'origine française avec les nombreux Canadiens d'autres origines, qui se sont intégrés au groupe anglo-<sup>1</sup>phone ou au groupe francophone. Dans les trois autres parties du livre III, les Commissaires reviennent aux appréciations plus spécifiquement linguistiques, qui sont au premier chef de leurs préoccupations.

#### Chapitre 1er - Le Revenu

Les inégalités de revenu donnent souvent lieu à des tensions entre groupes. De fait, la Commission a constaté un écart considérable entre les revenus des Canadiens d'origine britannique et d'origine française qui,

---

1. Le livre IV du Rapport sera consacré plus particulièrement aux autres groupes ethniques du Canada.





en 1961, formaient respectivement 44% et 28% de la population active masculine du Canada. Le revenu des premiers est de 10 points supérieur à la moyenne nationale et celui des seconds de 14 points inférieur. Cet écart, exprimé en espèces, est de l'ordre de \$1000.

Cet écart entre anglophones et francophones est général au Canada, mais il est une exception significative: le Québec, où le revenu des Canadiens d'origine britannique s'élève jusqu'à 40 points au-dessus de la moyenne provinciale. Donc, le revenu moyen des Canadiens d'origine britannique se situe au-dessus de la moyenne dans chaque province et celui des effectifs masculins d'origine française constamment au-dessous. Il semble alors que chaque groupe possède des attributs qui, dans tout le Canada, se répercutent sur sa capacité de gain.

Le développement régional influe également sur le revenu. Le revenu de la population active masculine d'origine britannique peut bien présenter le même excédent par rapport à la moyenne provinciale dans l'Île-du-Prince-Édouard et en Ontario, mais il n'est pas le même pour autant dans les deux provinces, car les moyennes provinciales varient sensiblement. Donc, les personnes d'une même origine gagnent plus dans une province prospère que dans une province pauvre.

L'examen des inégalités de revenu d'après la langue maternelle plutôt que selon l'origine ethnique conduit à peu près aux mêmes constatations. Il n'y a



guère lieu de s'en étonner, car ces deux variables sont étroitement liées. Toutefois, l'utilisation de catégories basées sur la connaissance des langues officielles a permis de dégager certaines données intéressantes. En règle générale, les Canadiens bilingues touchent le revenu le plus élevé; ensuite, viennent les anglophones unilingues et, en dernier lieu, les francophones unilingues. Au Québec, par contre, les anglophones unilingues, quelle que soit leur origine ethnique, ont un revenu supérieur à celui des bilingues ou des francophones unilingues. En outre, à l'intérieur d'une catégorie donnée, le revenu moyen des Canadiens d'origine britannique est plus élevé que celui des Canadiens d'origine française.

## Chapitre II - L'Instruction

La croissance économique exige de la population active du Canada un niveau d'instruction de plus en plus élevé. Si dans la société un groupe prend du retard, il ne pourra prétendre qu'à un petit nombre des avantages sociaux du progrès industriel. L'étude comparée du niveau d'instruction des anglophones et des francophones montre l'effet direct de cette variable sur leurs positions respectives dans la conjoncture sociale et économique.

En 1961, 41% des Canadiens du sexe masculin n'avaient pas dépassé le niveau élémentaire. La proportion était de 54% chez les francophones et de 31% chez les anglophones. D'autre part, la proportion des anglo-





phones qui ont une instruction universitaire est de deux fois celle des francophones. Les Canadiens des diverses origines ethniques se classent dans le même ordre par le niveau d'instruction que par le revenu moyen.

On constate des variations notables en comparant la durée des études chez la population active des diverses provinces. La Colombie-Britannique et l'Ontario se situent très au-dessus de la moyenne nationale; le Québec et le Nouveau-Brunswick, très au-dessous. Quoiqu'il en soit, les Canadiens d'origine britannique ont, dans toutes les provinces, un niveau d'instruction supérieur à celui de leurs compatriotes francophones, lequel, en aucun cas, n'est supérieur à la moyenne provinciale.

La Commission se tourne ensuite vers les jeunes couches de la société, afin de voir ce que l'on peut augurer de la population active de demain. En 1961, environ 60% des garçons de 15 à 19 ans faisaient encore leurs études. Le Québec occupe, par rapport au reste du Canada, l'avant-dernière place. Pour ceux de 20 à 24 ans, le pourcentage national n'est que de 11%. Le Québec se situe également à l'avant-dernier rang, juste avant les provinces Atlantiques, et encore avec un pourcentage qui comprend la très forte proportion des Québécois d'origine britannique qui poursuivent leurs études, sans quoi ce pourcentage aurait été encore plus faible. Toutefois ces statistiques se rapportent à 1961 et ne tiennent pas compte des réformes apportées depuis au système scolaire du Québec.

Passant à des données plus récentes, les Commis-



saires constatent que le système scolaire catholique du Québec accuse un bien plus fort taux d'abandon que le système protestant du Québec et que les systèmes du Nouveau-Brunswick et de l'Ontario. Dans la période 1960-1964, tous les systèmes d'enseignement du Canada ont marqué des progrès à cet égard, mais ils restent encore très loin derrière ceux des États-Unis.

La Commission compare ensuite les divers systèmes des provinces en fonction des effectifs des établissements d'enseignement supérieur et secondaire supérieur. Entre 1955 et 1960, l'augmentation a été proportionnellement plus forte au Québec qu'en Ontario ou que dans l'ensemble du Canada. Entre 1960 et 1964, elle a suivi le même rythme au Canada, au Québec et en Ontario. Pour la période 1965-1967, elle a cependant été plus faible au Québec qu'en Ontario et dans l'ensemble du pays.

Il est plus difficile de mesurer par la statistique la qualité que le volume de l'enseignement. Néanmoins, il existe une donnée mesurable: le pourcentage d'enseignants pleinement qualifiés, dans chaque système. En 1962-1963, le pourcentage de professeurs laïques possédant les titres requis était plus élevé dans le système catholique du Québec que dans les systèmes de trois des provinces Atlantiques, mais plus faible que dans le système protestant du Québec et beaucoup plus faible que dans ceux de l'Ontario et des provinces de l'Ouest.

Les Commissaires constatent donc que les Canadiens d'origine française ont un niveau d'instruction inférieur à



celui de la plupart de leurs compatriotes, quel que soit le critère d'appréciation utilisé. Ce décalage influe certainement sur leur répartition actuelle dans les diverses professions et a de graves conséquences sur le développement futur du pays.

### Chapitre III - La Profession

L'activité professionnelle permet de mesurer le statut socio-économique à la fois en fonction du revenu, de l'influence et du prestige. Etant donné que les anglophones et les francophones peuvent s'intéresser à des professions différentes, les Commissaires ne s'attendaient pas à ce qu'ils se répartissent identiquement dans la structure professionnelle. Toutefois, si l'un des groupes occupe en nombre disproportionné des emplois de rang inférieur, il y aura là indice d'une inégalité socio-économique. Par ailleurs, si un groupe occupe en trop grande proportion des emplois dont l'importance diminue par suite du développement économique (agriculteurs et ouvriers non qualifiés), sa position future est mise en question.

La Commission prend comme indice du statut professionnel le revenu moyen. On constate notamment que la population active masculine d'origine française occupe dans l'échelle des professions un rang plus élevé que dans l'échelle des revenus, mais toujours inférieur à celui des Britanniques. Dans les deux catégories supérieures (administrateurs, spécialistes et techniciens), dont l'importance ne cesse de croître, la proportion des





Canadiens d'origine britannique est supérieure à celle des Canadiens d'origine française. Par contre, ces derniers dominent dans les deux catégories de travailleurs manuels (ouvriers qualifiés et manoeuvres). Ces statistiques datent de 1961, mais des études permettent de constater que, tant au Québec que dans l'ensemble du Canada, elles sont représentatives d'un état de choses qui remonte au moins à 1931.

Ce schéma (prédominance des Canadiens d'origine britannique dans les emplois supérieurs et de ceux d'origine française dans les emplois inférieurs), est visiblement le même dans toutes les provinces. Une telle répartition suggère deux observations: la structure industrielle d'une province semble avoir très peu d'effet sur la répartition professionnelle au sein d'une population de telle ou telle origine; il semble en être de même pour le degré de conservation du français chez les Canadiens d'origine française (à titre d'exemple, 85% d'entre eux sont passés à l'anglais à Terre-Neuve, contre 50% en Alberta). Il semble que, par choix ou faute de pouvoir choisir, on reste "Canadien français" sur le plan professionnel, longtemps après avoir abandonné l'usage de la langue française.

En comparant la structure professionnelle des Canadiens pour l'ensemble du pays, le Québec et Montréal, on constate un phénomène curieux. Dans l'échelle des emplois les Canadiens d'origine française occupent par rapport aux Britanniques une position meilleure dans l'ensemble du Québec qu'à Montréal, et à l'échelon national qu'à celui



du Québec, la seule province où ils forment la majorité. Si l'écart est plus marqué à Montréal, ce n'est pas que le niveau de vie des francophones y soit plus bas (en réalité, c'est le contraire) mais que les anglophones y sont nettement plus prospères que dans le reste du pays. Il convient de mentionner ici une autre variable: la religion. La situation des catholiques d'origine britannique est beaucoup plus proche de celle des Français que de celle des Britanniques non catholiques.

La relation entre la profession et l'instruction n'est plus à démontrer. On note pour les deux groupes la même proportion de diplômés universitaires de sexe masculin dans la catégorie des "administrateurs", et dans celle des "spécialistes et techniciens". Les Canadiens d'origine française y sont nettement en minorité, et ce d'autant plus qu'ils sont bien moins nombreux à posséder une formation universitaire. La Commission estime que, si la population active d'origine française avait un niveau d'instruction équivalent à celui des Britanniques, les inégalités professionnelles entre les deux groupes s'en trouveraient réduites de 60%. Quelles que soient les autres raisons de la disparité subsistante, l'on écarte, après examen, la thèse voulant que les deux groupes aient une différente appréciation du statut social des professions. En effet, leur conception des meilleurs emplois est d'une singulière similitude.

L'immigration joue également dans les différences de structure professionnelle entre effectifs d'origine bri-





tannique et effectifs d'origine française. D'abord il y a infiniment plus d'immigrants d'origine britannique que d'origine française. Ensuite, une étude de ces deux groupes fait ressortir que plus d'immigrants d'origine britannique se dirigent de préférence vers les emplois techniques ou spécialisés. C'est une explication complémentaire de la surreprésentation des Canadiens d'origine britannique dans ces emplois.

Il ressort notamment de ce chapitre que les Canadiens d'origine britannique occupent au Québec une position généralement beaucoup plus favorable que partout ailleurs au Canada.

#### Chapitre IV - La Propriété des entreprises au Québec

Les propriétaires d'entreprise peuvent être considérés comme une élite. Aux yeux de la Commission, la notion d'égalité économique exige que les Canadiens des deux communautés de langue officielle y soient largement représentés, et qu'au Québec les francophones y occupent une place de choix. De fait, les francophones, les anglophones (et les intérêts étrangers) se partagent la propriété des entreprises du Québec, mais généralement dans des secteurs différents.

Près de la moitié de la population active du Québec est employée dans des établissements appartenant à des Canadiens francophones. Elle est en nombre dans l'agriculture et les services. Dans le secteur le plus important, l'industrie de fabrication, un cinquième seule-



ment de la main-d'oeuvre travaille pour des firmes canadiennes francophones.

Dans ce secteur, la Commission a constaté que les établissements francophones y sont moins importants par les effectifs et la production. Pour mesurer la production, on utilise la notion de valeur ajoutée, soit la valeur des biens produits moins le coût de l'énergie et des matières premières. Sous le rapport de la valeur ajoutée, les Canadiens francophones ne prédominent que dans deux industries de fabrication: celles du bois et du cuir. La valeur ajoutée moyenne, dans le cas de l'entreprise canadienne francophone, n'est que du quart, relativement à l'entreprise canadienne anglophone et du septième, relativement à l'entreprise étrangère. Le personnel moyen est de 94 pour les établissements francophones, de 145 pour les anglophones et de 332 pour les étrangers.

Pour se représenter approximativement la productivité du travail, il suffit de diviser la valeur ajoutée par le nombre d'employés. On constate alors que la valeur ajoutée par travailleur québécois est en moyenne de \$6500 par an dans les établissements canadiens francophones, de \$8400 dans les établissements canadiens anglophones et de \$12200 dans les établissements étrangers.

Les salaires annuels moyens versés par chacune de ces trois catégories de propriétaires reflètent également l'écart qui existe entre elles. Dans les établissements



canadiens francophones, ils sont respectivement inférieurs de 30% et de 12% à ceux des établissements étrangers et anglophones.

Seulement 22% de la production des établissements canadiens francophones est écoulee en dehors du Québec. Les établissements canadiens francophones entrent pour moins de 5% dans les exportations de produits fabriqués dans la province. Ceux-ci, pour la plupart, proviennent d'industries traditionnelles - cuir, vêtement, bois et ameublement - plutôt que d'industries plus récentes où les techniques modernes jouent un rôle prépondérant. Dans le fascicule 3B, la Commission examinera l'influence du marché d'écoulement sur la langue de travail d'un établissement.

Dans une économie aussi diversifiée que celle du Québec, il n'est pas surprenant de trouver, côte-à-côte, des entreprises de caractère local, national, étranger et international, différant par la taille, la productivité, le niveau des salaires et la nature des exportations. Ce qui crée le malaise actuel, c'est que, dans une même conjoncture économique, technique et commerciale, les entreprises canadiennes francophones ont bien moins d'envergure que les autres établissements québécois.

Elles se trouvent à cet égard dans une position quelque peu analogue à celle de l'industrie canadienne face aux entreprises relevant du capital étranger. L'importation de capitaux n'a pas été cause de stagnation; bien au contraire. Néanmoins, les Commissaires font remarquer





que beaucoup de Canadiens, particulièrement chez les francophones, sont très préoccupés des répercussions que la propriété et la direction des entreprises peuvent avoir sur le plan politique et économique.

#### Chapitre V - Les Facteurs d'inégalité socio-économiques

Il ressort des chapitres précédents que les Canadiens d'origine française se situent dans l'échelle socio-économique nettement au-dessous de leurs compatriotes d'origine britannique. Dans ce chapitre seront examinés certains facteurs de cette inégalité.

Les causes d'inégalité de revenu sont nombreuses. On peut citer, entre autres, l'âge, le sexe, l'industrie, la région, l'instruction, la profession et le sous-emploi. Un autre facteur est également identifiable: l'ethnicité, c'est-à-dire l'influence de l'origine ethnique, après que tous les autres facteurs ont été pris en considération. L'ethnicité englobe donc la qualité de l'instruction, les attitudes devant le travail, les obstacles à la mobilité et la discrimination. Le Commission recourt à trois méthodes pour mesurer l'importance relative de ces divers facteurs.

D'après la première, on se limite à des groupes présentant les mêmes particularités économiques: les ingénieurs de sexe masculin à Montréal, par exemple. En règle générale, les facteurs autres que l'ethnicité suffisent à expliquer les différences de revenu que l'on observe entre les Canadiens d'origine française et ceux



d'origine britannique. Cette méthode, toutefois, ne tient pas compte de ce que ce dernier groupe est de loin le plus largement représenté dans les professions lucratives et prestigieuses.

La seconde méthode consiste à mesurer à Montréal, à Toronto et à Ottawa, la part attribuable à chacun des facteurs d'inégalité suivants: âge, profession, répartition entre les industries, instruction et chômage. Dans les trois agglomérations, on constate que tous jouent à des degrés divers, et que l'instruction et la profession sont de loin les deux plus importants. Pris en bloc, ils expliquent 90% des inégalités de revenu pour Ottawa, 75% pour Toronto et 60% pour Montréal. En d'autres termes, c'est à Montréal que l'ethnicité (c'est-à-dire l'origine ethnique après que tous les autres facteurs ont été pris en considération) a la plus forte incidence sur le revenu.

Dans la troisième méthode, l'étude des inégalités de revenu porte exclusivement sur Montréal. Une analyse par régression permet de compléter certaines observations recueillies d'après les deux autres méthodes. Elle introduit, en outre, deux nouveaux facteurs: le bilinguisme et l'époque d'immigration, qui s'avèrent d'importance secondaire, comme l'ethnicité.

Dans la seconde partie du chapitre, la Commission s'est appliquée à discerner les causes profondes qui sont à l'origine des facteurs d'inégalité de revenu. Pourquoi, par exemple, les Canadiens d'origine française ont-ils un





niveau d'instruction inférieur à la moyenne? Tout d'abord, on note la corrélation entre l'instruction, la profession et le revenu. Les deux premiers facteurs contribuent à l'explication du troisième, mais la profession et le revenu des parents influent également sur le niveau d'instruction des enfants. Les inégalités tendent donc à se perpétuer d'une génération à l'autre.

En second lieu, on montre l'influence du niveau de développement économique sur l'instruction, la profession et le revenu. Les anglophones, au Québec tout particulièrement, se sont tenus au premier plan du développement économique dès le début de l'industrialisation; aussi, en ont-ils retiré les plus grands avantages.

En troisième lieu, la Commission prétend que ces deux processus concourent à engendrer la pauvreté. Celle-ci ne saurait se ramener uniquement à un revenu insuffisant; elle a un état d'esprit et une forme de culture qui lui sont propres. Quoique la pauvreté soit très répandue, il n'existe en la matière que peu de données statistiques, spécialement par l'origine ethnique ou selon la langue maternelle. Cependant, pour lutter efficacement contre la pauvreté, on doit aussi se soucier de la langue et de la culture de ceux qui en sont victimes. D'ailleurs la pauvreté est plus fréquente chez les francophones que chez les anglophones.

En quatrième lieu, les règles et pratiques ayant



cours dans le monde du travail donnent naissance à une nouvelle série de facteurs du statut socio-économique. En particulier, on ne peut plus considérer langue et culture comme de simples attributs individuels. Elles représentent, dans le monde du travail, des avantages ou des désavantages qui facilitent ou compromettent chez un individu le plein épanouissement de ses capacités. Un francophone, par exemple, du seul fait d'être francophone, risque, dans un organisme de langue anglaise, de ne pas avoir toutes les chances d'avancement auxquelles son niveau d'instruction lui donne droit. Dans la deuxième et la troisième parties de ce livre, les Commissaires se penchent sur les incidences des milieux de travail sur le statut socio-économique.

## DEUXIEME PARTIE - L'ADMINISTRATION FEDERALE

### Introduction

Etant donné son influence croissante sur la vie des Canadiens, il importe de plus en plus que l'administration fédérale, le plus grand employeur du pays, admette et incarne la dualité canadienne. En abordant la question des droits linguistiques, la Commission souligne sa distinction fondamentale entre le bilinguisme individuel et le bilinguisme institutionnel. La fonction publique doit être bilingue en tant qu'institution, c'est-à-dire capable de dispenser des services en anglais et en français. Il importe aussi que les fonctionnaires, à titre individuel, soient libres de travailler et de faire carrière dans leur langue et leur culture. Certains fonctionnaires auront à connaître l'autre



langue mais dans la plupart des cas, il suffirait d'un bilinguisme passif, c'est-à-dire la capacité de comprendre la langue parlée et écrite.

Au départ, la documentation sur la fonction publique, pourtant abondante, ne traitait guère des questions linguistiques et culturelles. Aussi, la Commission dut-elle procéder à des recherches inédites qui ont donné lieu à une quarantaine d'études. Un grand nombre d'entre elles utilisent les notions de "langue de communication avec le public" et de "langue de travail", notions auxquelles la Commission se réfère continuellement dans ce livre. La première concerne la langue qu'utilisent les fonctionnaires en traitant avec l'extérieur; la seconde, c'est la langue interne de l'administration.

Les Commissaires ont, jusqu'à un certain point, centré leur étude sur les échelons supérieurs et intermédiaires de la fonction publique (c'est-à-dire les fonctionnaires dont le traitement annuel dépassait respectivement, en 1965, \$10000 et \$6500), soit le cinquième de son effectif. Bien entendu il s'agit là d'une assez petite fraction du personnel mais c'est celle qui détient le pouvoir politique, économique et social.

La place des anglophones et des francophones dans les organismes, les catégories professionnelles et l'échelle des salaires de l'administration fédérale, sert de fil conducteur à la deuxième partie. En faisant les comparaisons qui s'imposent, la Commission utilise souvent comme point de





repère la proportion des francophones dans l'ensemble des fonctionnaires, soit 22%. Néanmoins, elle ne prétend pas en déduire que ce pourcentage de francophones devrait se retrouver dans chaque unité et à chaque échelon. L'autre aspect de la participation est qualitatif. Quelle est la part des anglophones et des francophones dans les décisions? Quelles sont leurs chances de travailler dans leur propre langue, ou leur langue de travail optimale, qu'il s'agisse de l'anglais ou du français?

Les chapitres de la deuxième partie portent sur l'évolution linguistique et culturelle de la fonction publique (VI), les politiques, les programmes et les pratiques qui ont trait à l'emploi et à la connaissance des langues chez les fonctionnaires (VII), le recrutement par rapport aux promotions universitaires (VIII), la participation et le déroulement des carrières (IX) et les forces armées (XI). Les recommandations concernant la fonction publique fédérale et les forces armées figurent dans les chapitres X et XI.

L'éventualité de la désagrégation nationale a amené la fonction publique à réviser sa politique linguistique. Toutefois, jusqu'à maintenant, la réforme consiste principalement à augmenter le nombre des bilingues. C'est que, dans la situation actuelle, les problèmes linguistiques et culturels ne peuvent plus être étouffés sous les aphorismes de l'efficacité et du mérite. Le renouveau du Canada d'expression française exige instamment de l'administration fédérale des réformes d'une plus grande envergure. Bien



que certains fonctionnaires les envisagent plutôt avec réticence, la Commission est convaincue que cet élan représente un vaste potentiel pour la fonction publique et le pays en général.

#### Chapitre VI - La Fonction publique fédérale. Evolution de sa politique linguistique et participation des francophones

---

Depuis la naissance de la Confédération, la place des francophones dans la fonction publique fait l'objet de préoccupations plutôt sporadiques. Il a fallu attendre les années 30 pour que, reliées à la question linguistique, ces préoccupations débouchent enfin sur le problème central: à savoir la formation d'une administration fédérale biculturelle.

Au début, le système solidement établi des nominations par "patronage" assurait une participation francophone suffisante. Toutefois, à partir de 1882, la législation le relégua peu à peu au second plan et lui préféra un système de sélection basé sur le mérite et l'efficacité. Certes, les candidats pouvaient passer des examens écrits en anglais ou en français, mais la place des francophones diminua quand même, car la fonction publique définissait le mérite surtout en fonction des systèmes d'enseignement de langue anglaise.

Dans les années 30, la présence francophone et la place du français dans la fonction publique ont fait l'objet de certains débats. L'adoption en 1938 de l'amendement Lacroix à la Loi du service civil constitue la première





reconnaissance formelle par le parlement de la nécessité pour la fonction publique de traiter avec le public dans les deux langues. Dans la pratique, ces dispositions ne furent pas appliquées. Au cours de la seconde guerre mondiale, l'expansion rapide de la fonction publique fédérale a réduit encore la part des francophones. Ernest Lapointe, ministre de la Justice et leader du Québec dans le gouvernement Mackenzie King de 1935, combattit cet état de choses. Il remporta, non sans difficulté, quelques victoires d'importance secondaire, mais dans l'ensemble ses efforts échouèrent. L'ambiance de l'époque lui était contraire. Les idées reçues voulaient que l'emploi des deux langues soit contraire à l'efficacité du travail et qu'il aggrave la tension entre le Canada francophone et le Canada anglophone.

Entre les années 40 et le début des années 60, le bilinguisme donna lieu à des débats sporadiques, provoqués en partie par les commissions Gordon et Glassco. Le rapport de cette dernière s'accompagnait d'un exposé dissident du commissaire Eugène Therrien, où celui-ci déclarait que "le bilinguisme n'est pas traité comme il devrait l'être, c'est-à-dire comme un instrument d'administration efficace". Il s'agissait là d'un défi public au conformisme prédominant qui associait l'efficacité à l'unilinguisme. Cette conception partielle était tellement ancrée dans les moeurs que l'on ne voyait dans les revendications en faveur d'une plus forte participation francophone à la fonction publique, qu'autant d'appels à un retour aux jours sombres du "patronage".



Les Canadiens de langue anglaise ont profité des avantages d'une fonction publique unilingue, mais sans doute inconsciemment, car aucune autre formule valable n'a été envisagée. Ce qui apparaît aujourd'hui à certains comme une grossière discrimination contre les francophones et la langue française représente, selon les Commissaires, une tragique lacune de l'imagination politique canadienne.

### Chapitre VII - L'Emploi des langues

Si un francophone pense que dans la fonction publique il devra utiliser sa langue seconde au détriment de son apport personnel à l'organisation, que son efficacité professionnelle sera notée en fonction de cette contribution restreinte et qu'il ne sera pas à l'aise dans le milieu culturel et linguistique, il se laissera, de toute évidence, influencer par ces considérations, au moment de décider d'y entrer ou non.

Avant 1966, il n'existait aucune politique globale concernant le bilinguisme dans la fonction publique, bien que les gouvernements successifs aient formulé par intervalles des objectifs assez précis à cet égard. La déclaration de 1966, tout en étant d'une grande portée, a donné lieu à des réformes beaucoup plus axées sur la formation d'employés bilingues que sur la mise en place de structures administratives permettant d'utiliser la connaissance des langues ainsi acquise.

La politique en matière de langue de communication avec le public remonte à 1938, mais dans l'ensemble elle a



eu un champ d'application limité. Quelques ministères ont élaboré isolément des principes généraux. D'autres ont adopté des pratiques courantes telles que répondre à une lettre dans la langue du correspondant. Mais ces pratiques ne relèvent pas d'un plan d'ensemble et varient sensiblement d'un ministère à l'autre.

La politique en matière de langue de travail est très récente. Au moment où la Commission a effectué ses recherches sur plus de 60 ministères ou organismes, 2 seulement avaient une ligne de conduite générale à cet égard. Dans un petit nombre de postes, classés comme exigeant le bilinguisme, et généralement occupés par des francophones, on considérait toujours l'anglais comme la langue de travail normale, même si les titulaires étaient fréquemment en rapport avec un public francophone.

Dans la deuxième section de ce chapitre, la Commission étudie la fréquence du bilinguisme individuel chez les fonctionnaires. Il en ressort que les fonctionnaires de langue française sont beaucoup plus souvent bilingues que ceux de langue anglaise ou d'autres langues maternelles. En effet, à peu près les trois quarts des fonctionnaires bilingues ont le français pour langue maternelle. Le bilinguisme individuel dans la fonction publique se rencontre généralement dans les secteurs où il y a de forts effectifs francophones. La connaissance des deux langues varie selon le niveau et le genre de travail. C'est le cas notamment des francophones où la proportion de bilingues est plus élevée aux échelons supérieurs et chez les scientifiques.







Les Commissaires ont en outre étudié la question de savoir si le milieu de la fonction publique développe ou affaiblit la connaissance des langues. Les anglophones restent unilingues, quelles que soient leurs années de présence. Par contre, les francophones affirment que leur maîtrise de la langue anglaise s'accroît avec les années au service de l'Etat. Cette règle générale comporte quelques variations selon le lieu, le ministère et la profession. Il n'en reste pas moins que pour les francophones, l'avancement dans la fonction publique suppose l'aptitude et l'empressement à travailler en anglais.

En ce qui concerne la langue de communication avec le public, la Commission constate qu'en dépit des objectifs du gouvernement, la population francophone est loin de bénéficier des mêmes services que la population anglophone. Les anglophones ont beaucoup plus de chances que les francophones de trouver un fonctionnaire pouvant leur parler dans leur langue. On répond généralement en français à une lettre écrite en français, mais il s'agit là en fait d'une traduction, car la réponse est d'abord rédigée en anglais. Moins de trois sur cinq des imprimés à remplir par le public sont bilingues et encore la version française se trouve-t-elle difficilement en dehors du Québec. Le nombre des publications du gouvernement paraissant dans les deux langues varie d'un ministère à l'autre. La version française paraît généralement avec beaucoup de retard. Les plaques et inscriptions des services fédéraux ne sont pas toujours dans les deux langues. Beaucoup figurent seulement en anglais. Par contre, on n'en trouve guère qui sont uniquement en français.



inutiles (en 1965, 30 ministères ou organismes sur 65 faisaient encore traduire d'office tout papier en français) absorbent une trop grande partie du temps de son personnel. La Commission estime qu'il est nécessaire de définir le rôle du traducteur dans le cadre d'une politique globale des langues.

En ce qui concerne le programme d'enseignement de la langue seconde, qu'il s'agisse du français ou de l'anglais, les Commissaires reconnaissent que la Direction de l'enseignement des langues y apporte des améliorations constantes depuis le début des cours, en 1964.

Les fonctionnaires anglophones, peu nombreux à connaître le français, constituent la grande majorité des élèves. C'est pourquoi la Commission se penche tout particulièrement sur l'enseignement du français qu'elle critique à plusieurs points de vue. On vise, entre autres, la méthode Voix et Images de France, qui ne fait pas assez de place aux aptitudes passives, c'est-à-dire la compréhension écrite et la compréhension orale, qui seraient tout à fait suffisantes dans la plupart des cas. Une seconde objection concerne le vocabulaire enseigné. Il ne se rattache pas suffisamment aux personnes, aux objets et aux façons d'agir que l'on rencontre habituellement dans les services administratifs et autres lieux de travail. Enfin, la Commission reproche au gouvernement, et c'est là sa critique principale, de miser presque exclusivement sur l'enseignement des langues secondes pour appliquer sa politique de bilinguisme dans la fonction publique. Or l'enseignement du français se révélera





Le rôle du français comme langue de travail est encore plus limité. Seulement 15% des imprimés de régie interne sont dans les deux langues. Les manuels et circulaires, que les employés doivent absolument comprendre pour être à même de s'acquitter de leurs fonctions, sont rarement en français. Les index de dossiers sont presque toujours tenus en anglais uniquement. Dans la plupart des communications entre fonctionnaires, l'emploi du français est très limité, sauf au Québec. En bref, la fonction publique canadienne est une organisation où la langue anglaise prédomine d'une façon écrasante.

La Commission passe ensuite à l'examen détaillé de la répartition des anglophones et des francophones, de leur connaissance des langues et de l'emploi du français et de l'anglais, au sein de trois ministères: Affaires extérieures, Revenu national (division de l'impôt), et Conseil du trésor. De cette étude il se dégage deux conclusions essentielles. Premièrement, une institution ne fonctionne pas dans les deux langues du seul fait de posséder un pourcentage élevé de fonctionnaires bilingues. Deuxièmement, des bureaux régionaux où l'on travaille largement en français ne suffisent pas à rendre bilingues les administrations centrales dont ils dépendent.

La dernière section du chapitre est consacrée au Bureau des traductions et aux écoles de langues. Les critiques formulées à l'endroit du Bureau des traductions portent principalement sur le retard et la qualité de la traduction. La correction des textes rédigés en français et les traductions





inutiles (en 1965, 30 ministères ou organismes sur 65 faisaient encore traduire d'office tout papier en français) absorbent une trop grande partie du temps de son personnel. La Commission estime qu'il est nécessaire de définir le rôle du traducteur dans le cadre d'une politique globale des langues.

En ce qui concerne le programme d'enseignement de la langue seconde, qu'il s'agisse du français ou de l'anglais, les Commissaires reconnaissent que la Direction de l'enseignement des langues y apporte des améliorations constantes depuis le début des cours, en 1964.

Les fonctionnaires anglophones, peu nombreux à connaître le français, constituent la grande majorité des élèves. C'est pourquoi la Commission se penche tout particulièrement sur l'enseignement du français qu'elle critique à plusieurs points de vue. On vise, entre autres, la méthode Voix et Images de France, qui ne fait pas assez de place aux aptitudes passives, c'est-à-dire la compréhension écrite et la compréhension orale, qui seraient tout à fait suffisantes dans la plupart des cas. Une seconde objection concerne le vocabulaire enseigné. Il ne se rattache pas suffisamment aux personnes, aux objets et aux façons d'agir que l'on rencontre habituellement dans les services administratifs et autres lieux de travail. Enfin, la Commission reproche au gouvernement, et c'est là sa critique principale, de miser presque exclusivement sur l'enseignement des langues secondes pour appliquer sa politique de bilinguisme dans la fonction publique. Or l'enseignement du français se révélera



en grande partie inefficace s'il ne va pas de pair avec une réforme des structures administratives permettant son emploi dans le travail quotidien des fonctionnaires.

#### Chapitre VIII - La Fonction publique et les universités - Recrutement et orientation

La loi actuelle reconnaît aux candidats le droit de choisir la langue dans laquelle s'effectuent les formalités de recrutement. En outre une préférence est accordée dans certaines circonstances aux candidats bilingues. Ces dispositions n'empêchent cependant pas beaucoup de francophones de n'envisager qu'avec réticence la carrière de fonctionnaire fédéral.

On sait peu de choses sur les débouchés offerts par le marché du travail canadien aux diplômés universitaires, sinon qu'ils ne cesseront vraisemblablement de s'accroître. D'après les Commissaires, en ce qui concerne les francophones qualifiés, l'offre dépassera la demande pendant un certain temps, en particulier dans les secteurs scientifiques. Autrement dit, on ne pourra remédier facilement ni rapidement à la pénurie relative de francophones dans la fonction publique, d'autant plus que leurs candidatures se font proportionnellement beaucoup plus rares que celles des anglophones.

Les interviews d'étudiants francophones révèlent leur méfiance à l'égard du monde du travail, qu'ils estiment sous la domination des "Anglo-Saxons". Rares sont ceux qui parlent de l'administration fédérale en termes favorables.





Les professeurs et les agents de placement des universités de langue française se montrent également pessimistes en ce qui a trait aux perspectives professionnelles des francophones à Ottawa. Ils pensent que le caractère "étranger" de la capitale fédérale ne peut que les obliger à s'assimiler ou à faire éternellement figure d'intrus. Ils sont aussi généralement moins au courant des possibilités d'emploi offertes par la fonction publique, et cette lacune n'est pas sans effet sur le recrutement des francophones.

La Commission trouve que les techniques de recrutement laissent à désirer à certains égards. Le test d'intelligence général semble peu adapté à la culture des francophones. La plupart des candidats francophones subissent leurs interviews en anglais. Aussi, se sentent-ils embarrassés, beaucoup plus fréquemment que les anglophones, pour y faire valoir leurs points forts. Il y a beaucoup moins de francophones que d'anglophones dont l'intérêt pour la fonction publique s'accroît après s'être entretenus avec un agent de recrutement. De fait, chez les candidats reçus, les francophones sont proportionnellement deux fois plus nombreux à repousser les offres d'emploi du gouvernement fédéral. Un autre moyen de recrutement, le programme spécial d'emplois d'été pour étudiants francophones, a connu des débuts difficiles, mais il apparaît néanmoins riche de promesses.

#### Chapitre IX - Participation et déroulement des carrières

Les considérations personnelles ne sont pas seules à intervenir dans le recrutement de la fonction publique; il





y a aussi le caractère de l'institution. En principe, tous les Canadiens y ont également accès; mais, dans la pratique, la longue prédominance anglophone fait que la présence francophone à Ottawa est infiniment plus faible. On note de nouveau un écart entre la théorie et la pratique, en ce qui concerne l'égalité de traitement au sein de la fonction publique. Bien sûr, les stéréotypes sur les minorités ne sont nullement exceptionnels, mais ils doivent disparaître si l'on veut réaliser l'égalité culturelle. De tels obstacles à l'égalité d'accès et de traitement ébranlent, tôt ou tard, l'attachement que l'on peut avoir pour le travail dans la fonction publique.

Les francophones sont-ils en nombre suffisant aux endroits appropriés de l'administration fédérale pour faire du français une langue de travail viable et pour permettre au Canada d'expression française de se faire entendre au sein du gouvernement? La Commission constate que, géographiquement, la participation francophone se limite pour la plus grande partie au Québec et à la capitale fédérale. Elle varie également d'un ministère à l'autre. Les francophones prédominent dans les services où il y a un besoin spécial et fonctionnel du français (les services de traduction, par exemple).

Les statistiques démontrent de plus que les francophones ne réussissent pas aussi bien que les anglophones dans la fonction publique. Le salaire médian des fonctionnaires ayant le français pour langue maternelle est de 6% inférieur à celui des fonctionnaires qui ont l'anglais.



On trouve extrêmement peu de francophones dans les postes les mieux rétribués (à l'exception de ceux pourvus par arrêté en conseil). Ils sont souvent recrutés à un salaire initial inférieur à celui de leurs compatriotes anglophones. Jusqu'à tout récemment, ils s'élevaient aussi plus lentement dans l'échelle des salaires. Fait particulièrement significatif, à catégorie professionnelle et niveau d'instruction identiques, ils se situent en moyenne au-dessous des anglophones.

Les francophones sont donc proportionnellement moins nombreux que les anglophones à avoir un statut et un revenu élevés et à prendre place dans les catégories "administrateurs" et "spécialistes". Ils occupent également le dernier rang en matière d'instruction. Toutefois, chez les fonctionnaires de moins de 25 ans, l'écart de scolarité entre les deux groupes est beaucoup moins marqué.

La mobilité influe aussi sur les traitements. Selon une opinion très répandue, les francophones changent moins volontiers d'emploi ou de lieu de travail. De fait, ils font preuve d'autant de mobilité que les anglophones, mais il se peut que leurs déplacements soient circonscrits au Québec. Ils entrent aussi dans la fonction publique plus jeunes que leurs compatriotes et avec moins d'expérience professionnelle, ce qui n'est certainement pas sans affecter leur revenu. En dépit de ces considérations, les inégalités de revenu restent en grande partie inexplicables.

La section suivante est consacrée à l'échelon inter-





médiaire de la fonction publique, échelon fort important qui comprend les cadres moyens. Diplômés universitaires pour la plupart, ils sont répartis dans un vaste éventail de carrières spécialisées et techniques, d'où sortira l'élite de demain. La Commission relève notamment que plus de la moitié des francophones, à ce niveau, sont recrutés dans la région de la capitale fédérale. L'échelon intermédiaire de la fonction publique attire et emploie des anglophones de tous les milieux, de toutes les origines et de toutes les régions du Canada. Il n'a pas le même succès auprès des francophones, spécialement des Québécois, normalement plus enclins à penser et à se comporter conformément à leur formation et à leur milieu culturel.

Une enquête menée auprès des fonctionnaires de l'échelon intermédiaire a permis, dans une certaine mesure, de déterminer leurs attitudes à l'égard des carrières de la fonction publique. Parmi les motifs qui les poussent à y entrer, les anglophones mentionnent, beaucoup plus souvent que les francophones, la nature du travail. Ils font également valoir que les emplois y présentent plus de sécurité et moins de tension. Les francophones invoquent plutôt la difficulté de se faire engager ailleurs et le désir de rester dans la région d'Ottawa-Hull.

Les attitudes à l'égard de la fonction publique en tant que lieu de travail sont semblables sous bien des rapports, chez les anglophones et les francophones. Les



anglophones, dans l'ensemble, estiment que les procédés de recrutement et d'avancement sont équitables, bien qu'un peu trop rigides. Les francophones, eux, sont plus portés à parler de discrimination envers leur langue et leur culture. La fonction publique est essentiellement "une organisation anglaise" qui les contraint à des ajustements difficiles entre leur vie professionnelle et leur vie familiale. Certains francophones pensent que les réformes récentes présagent de nouveaux progrès; enfin, d'autres plus atteints par l'aliénation, sont ou hostiles ou résignés à l'écrasante prédominance de l'anglais dans l'administration fédérale.

Les deux groupes linguistiques sont, dans leur majorité, relativement satisfaits de la capitale fédérale comme lieu de résidence. Les opinions défavorables sont plus fréquemment exprimées par les francophones québécois et portent principalement sur le manque de ressources culturelles, l'absence d'écoles de langue française et, en général, sur l'atmosphère léthargique d'Ottawa.

Si l'on se fonde sur les attitudes des francophones tant à l'égard de la région Ottawa-Hull qu'au sujet du système d'avancement de l'administration fédérale, il n'y a guère lieu de s'étonner qu'ils soient moins nombreux que les anglophones à se sentir attachés à la fonction publique.

En dernier lieu, les Commissaires examinent le déroulement des carrières des anglophones et des francophones au sein de la fonction publique. Actuellement, il



n'existe qu'un programme de formation, qui est peu considérable: le programme d'affectation des cadres. Cette absence de voies professionnelles bien tracées est une cause de déception. Bon nombre de fonctionnaires pensent que l'avancement dépend d'un enchaînement fortuit de circonstances.

A l'échelon intermédiaire, les francophones s'orientent plus volontiers vers les professions techniques ou assimilées et les anglophones vers les carrières de spécialistes. On note dans l'ensemble de la fonction publique une pénurie aiguë de francophones aux postes hautement rétribués. En dépit d'améliorations récentes, il subsiste nombre d'obstacles à leur progression. Les trois plus importants sont: la nécessité d'une adaptation à un milieu où l'anglais prédomine, leur répugnance à se déplacer hors des régions de langue française et les problèmes du parainage et des rapports sociaux.

On ne doit pas minimiser l'importance des difficultés linguistiques. La maîtrise de l'anglais est l'une des principales conditions d'accès aux postes les plus élevés. Les nombreux francophones qui ne sont pas parfaitement bilingues ne peuvent participer de plain-pied à la marche du travail ni acquérir l'expérience et la formation qui assurent l'avancement rapide. Des obstacles de cet ordre risquent d'entraîner chez un individu un sentiment de frustration et de l'amener à douter de lui-même. Ils peuvent aussi limiter ses rapports avec ses supérieurs et ses collègues. Dans l'administration





fédérale, les francophones se trouvent aux prises avec le dilemme suivant: assimilation ou lutte sans fin pour la survivance culturelle.

Selon le déroulement normal des carrières, les fonctionnaires sont généralement promus aux échelons les plus élevés grâce à un parrainage officieux. Les cadres supérieurs découvrent de brillants nouveaux venus, les "mettent à la coule" et les recommandent pour des postes plus élevés. Vu les différences linguistiques et culturelles entre anglophones et francophones, à l'échelon intermédiaire, ces derniers ne pénètrent que rarement dans l'élite. Il continuera d'en être ainsi tant que la présence francophone dans les hauts postes sera minime. Le système en vigueur semble impuissant à remédier à cette situation; aussi la Commission considère-t-elle l'opportunité de nommer plus de francophones aux postes supérieurs pourvus par arrêté en conseil.

Les Commissaires estiment que le milieu culturel de l'administration fédérale est le plus grand obstacle auquel se heurtent les fonctionnaires de langue française. Tant qu'ils ne pourront pas travailler dans la langue et selon la culture qui leur sont propres, la fonction publique n'attirera ni ne retiendra suffisamment de francophones pour réaliser les conditions qu'exige le principe de l'égalité.

#### Chapitre X - Vers un régime d'égalité dans la fonction publique. Conclusions et recommandations

Les chapitres précédents ont démontré que la



fonction publique est bien loin de l'égalité réelle entre francophones et anglophones. A quelques exceptions près, la population francophone est servie dans sa langue, mais les fonctionnaires francophones, eux, ne peuvent généralement employer leur langue dans leur travail quotidien sans que leur rendement ou leur carrière en souffrent. Ils n'y ont pas l'occasion de s'exprimer en français, ni de donner la pleine mesure de leurs capacités. Leur présence est insuffisante aux échelons de l'administration fédérale où se prennent les décisions. En fin de compte, les francophones ne sont pas les seuls à faire les frais de cette situation. Aussi longtemps que la fonction publique ne mettra pas entièrement à profit les ressources intellectuelles et administratives du Canada d'expression française, c'est la population canadienne tout entière qui s'en trouvera appauvrie.

Une notion précise du principe de l'égalité, c'est-à-dire une fonction publique biculturelle où co-existent et se soutiennent deux cultures, a fait défaut jusqu'à présent. La politique actuelle du gouvernement met l'accent sur le bilinguisme individuel, mais la Commission estime que cette façon d'aborder le problème manque de réalisme dans le cadre canadien où prédominent les anglophones unilingues. Si l'on veut faire progresser le bilinguisme et le biculturalisme, il faudra les intégrer pleinement aux structures et aux rouages mêmes de l'administration fédérale.

Pour que le français devienne langue de travail,





les Commissaires proposent d'adopter l'unité francophone comme principe fondamental d'organisation et de gestion (recommandation 1). Ces unités, où tout le personnel travaillera en français, ont pour objet de faire une plus large place à la langue et à la culture françaises au sein de l'administration fédérale, et d'en favoriser l'acceptation. Elles seront établies dans chaque ministère, mais différeront par la localisation, la taille et la fonction. Les chefs de ces unités, ainsi que leurs supérieurs, devront être bilingues. De même, les services auxiliaires des ministères: personnel, administration, finance et autres, devront acquérir la capacité d'exercer leurs fonctions dans les deux langues (recommandation 2). Les unités de langue française devront être choisies parmi les services existants et dont les fonctions sont importantes. De plus, ces unités devront être agencées de façon à ce que, dans les diverses professions de l'administration fédérale, la carrière de fonctionnaire puisse se faire en français jusqu'aux échelons supérieurs. Elles seront établies dans des régions où la langue et la culture françaises sont viables ou susceptibles de le devenir. Il ne faudra nullement forcer les francophones à y entrer, ni non plus en interdire l'accès aux anglophones qui possèdent à fond le français. La langue de communication avec le public sera conforme aux propositions formulées dans le livre premier.

Les Commissaires envisagent trois catégories d'unités francophones: la section régionale, la section centrale, et la cellule de travail. Quant à cette dernière catégorie,



des cellules de travail se créeraient dans les services qui se prêtent difficilement à des sections francophones proprement dites, mais dont les fonctions peuvent se répartir entre petits groupes de travail. Pour sauvegarder les droits minoritaires, il pourrait aussi s'avérer nécessaire d'établir des unités anglophones dans les bureaux régionaux du Québec (recommandation 2).

Il faut que, de pair avec l'établissement et la consolidation des unités francophones, la présence francophone soit effective aux points névralgiques de l'organisation. Les nominations aux postes de sous-ministre, sous-ministre associé, sous-ministre adjoint et équivalents, devront assurer un juste équilibre entre anglophones et francophones (recommandation 3). Ce principe s'applique également aux organismes fédéraux de planification et de consultation (recommandation 4).

Dans le nouveau système, les communications orales et écrites émanant des unités francophones et destinées aux autres organes de la fonction publique se feront en français. Celles qui leur seront adressées pourront l'être indifféremment dans l'une ou l'autre langue (recommandation 5). Les unités francophones n'ont pas pour objet de circonscrire l'emploi du français mais, au contraire, de lui assurer un degré minimum d'utilisation.

La Commission se rend compte qu'un tel régime linguistique ne peut pas se réaliser du jour au lendemain;





mais, la réalisation s'en trouvera facilitée, à brève échéance, si l'on demande le bilinguisme passif chez les cadres et les autres fonctionnaires qui sont en contact avec les unités francophones.

On ne peut pas s'attendre à ce que les unités francophones s'acquittent convenablement de leurs fonctions, tant que les documents internes et les manuels de travail n'existeront pas dans les deux langues (recommandation 6). Dans les rapports entre employeur et employé, on utilisera la langue de ce dernier (recommandation 7). Les postes de la fonction publique feront l'objet de revisions continues, afin de déterminer la ou les langues qu'ils exigent de leurs titulaires. Ils seront classés suivant ces exigences et l'on tiendra compte de celles-ci en fixant les rémunérations qui s'y attachent (recommandation 8).

De toute évidence, si l'on veut que ces unités francophones soient viables, il faudra davantage de fonctionnaires anglophones sachant le français. L'enseignement des langues sera donc adapté aux besoins du système (recommandation 9). Dans les cours on accordera une importance accrue au bilinguisme passif (recommandation 10) et à l'acquisition d'un vocabulaire de travail adapté aux besoins des fonctionnaires canadiens (recommandation 11). Afin de préserver l'intégrité de la langue française dans les unités francophones, il conviendra également d'organiser des cours visant à améliorer le français des fonctionnaires francophones qui ont travaillé pendant de nombreuses années en anglais, et à familiariser les jeunes francophones avec une terminologie





administrative authentiquement française (recommandation 12). Dans le même ordre d'idées, il paraît nécessaire d'établir, dans les plus brefs délais, un lexique bilingue de la fonction publique (recommandation 13). La Commission affirme que le français de l'administration fédérale doit être de qualité égale au "français universel".

Au départ, la mise en oeuvre du bilinguisme institutionnel entraînera pour les services de traduction un surcroît de travail. Il est donc essentiel, en premier lieu, d'éviter que leur personnel perde son temps à des travaux aussi inutiles que la traduction de lettres à verser aux dossiers et, ensuite, de prendre des mesures pour engager un plus grand nombre de traducteurs qualifiés (recommandation 14). Il convient également, pour rehausser la qualité du français des documents de l'administration fédérale, qu'un plus grand nombre soient rédigés en français, au lieu d'être systématiquement traduits de l'anglais (recommandation 15).

Le système des unités francophones contribuera à attirer plus de francophones dans la fonction publique, mais son implantation risque d'épuiser les effectifs de langue française dont dispose actuellement l'Etat. Le transfert de fonctionnaires des bureaux régionaux à l'administration centrale atténuerait le problème, sans le résoudre, car l'un des principaux éléments de la situation est la pénurie de francophones. Les cours d'administration publique sont moins développés au Canada qu'ailleurs. Il



est donc souhaitable que les universités de langue française et de langue anglaise donnent une certaine expansion à leurs programmes de formation et de recherche dans ce secteur (recommandation 16). Dans ses efforts pour recruter des francophones, le gouvernement ne doit pas non plus négliger les possibilités de recrutement en France et dans les autres pays de langue française (recommandation 17). De même, face au besoin croissant d'administrateurs polyvalents capables de coordonner le travail des spécialistes, il y aurait lieu de considérer plus favorablement l'importance relative que les universités francophones accordent aux sciences humaines. Un contact plus étroit entre ces universités, les fonctionnaires supérieurs et les services de recrutement fédéraux est également nécessaire (recommandation 18). Dans la notation individuelle, qu'il s'agisse de recrutement ou de promotion, il importe de mieux tenir compte des particularités linguistiques et culturelles des francophones. Ceux-ci, sauf s'ils optent pour l'anglais, doivent être interviewés par des fonctionnaires possédant le français (recommandation 19).

Quant à la formation du personnel sous les auspices de la fonction publique même, le fonctionnaire francophone doit avoir la possibilité de suivre ses cours en français (recommandation 20). Pour en arriver à des cadres de direction complètement bilingues, il faut aussi mettre chaque groupe en contact avec la langue et la culture de l'autre,





au moyen de programmes de formation spéciaux et de la pratique du roulement (recommandation 20). En vue de faciliter ce roulement et, d'une façon générale, d'accroître la mobilité du personnel, la Commission recommande l'octroi d'indemnités aux fonctionnaires anglophones et francophones, pour les frais occasionnés par l'envoi de leurs enfants dans des écoles de leur langue, lorsqu'il n'en existe pas dans la région où ils sont affectés (recommandation 21). En gros, cette mesure consistera à étendre aux titulaires de certains postes au Canada, des indemnités scolaires à peu près semblables à celles que touchent déjà les militaires canadiens et les fonctionnaires en poste à l'étranger.

La Commission recommande la création d'un Office des langues de la fonction publique chargé de veiller à l'implantation du nouveau régime linguistique (recommandation 22). Son autorité s'étendrait à l'ensemble de la fonction publique. Toutefois, il existe une telle diversité entre les ministères et les organismes qu'il convient d'établir au sein de chacun d'entre eux un service linguistique dont le rôle consisterait à concevoir et à diriger la mise en oeuvre du bilinguisme institutionnel (recommandation 23). Les droits linguistiques des fonctionnaires entreront dans les attributions du Commissaire des Langues Officielles (recommandation 24).

Les Commissaires indiquent ensuite certains critères de sélection et les étapes qui doivent intervenir dans l'établissement des unités francophones. Ils insistent par-



ticulièrement sur l'importance d'une planification approfondie à chacune de ces étapes. De plus, ils signalent un certain nombre d'organismes centraux, de ministères et de régions où il conviendrait d'établir des unités francophones. Ils mentionnent notamment la Commission de la fonction publique et le Conseil du trésor, en raison de leur rôle particulier dans la gestion de l'ensemble de la fonction publique.

En conclusion, les Commissaires font remarquer que, loin de limiter l'accès de la fonction publique au petit nombre de Canadiens bilingues, leurs propositions élargissent les sources de recrutement de la main-d'oeuvre qualifiée. Le nouveau régime linguistique ouvrira la fonction publique aux francophones unilingues, tout en lui permettant de recruter comme par le passé des anglophones unilingues pour les nombreuses unités où l'anglais restera la principale langue de travail. Pour neutraliser, avec toute l'efficacité qui s'impose, un certain état d'esprit tendant à voir dans le gouvernement fédéral un "gouvernement étranger", il faut que la fonction publique soit, dans toute l'acceptation du terme, également accessible aux deux collectivités qu'elle a l'obligation de servir.

## Chapitre XI - Les Forces canadiennes

Les nombreux traits qui distinguent les forces armées du reste de la fonction publique ont amené la Commission à en faire une étude à part. L'une des principales



différences réside dans le mode de vie propre à l'état militaire. Lorsqu'ils y entrent, la plupart des francophones quittent leur milieu culturel d'origine pour se trouver plongés dans un autre univers culturel.

Les pratiques des Forces canadiennes en matière de langue ont traditionnellement visé à donner aux recrues francophones une connaissance suffisante de l'anglais afin de leur permettre de cadrer avec une organisation où cette langue prédomine. Le français ne sert de langue de travail qu'au Royal 22<sup>e</sup> et dans certains régiments de la milice. Les principes régissant les contacts avec le public dans les deux langues officielles sont maintenant bien définis, mais insuffisamment appliqués. On trouve peu de directives écrites concernant la langue de travail. La Commission constate qu'effectivement le français n'est guère employé dans la correspondance interne. Rares sont les manuels militaires ou autres textes qui comportent une version française et, lorsque tel est le cas, la traduction paraît généralement avec beaucoup de retard.

Le Grand quartier général des Forces canadiennes possède maintenant une direction du bilinguisme qui a établi un dictionnaire militaire français-anglais. Une autre innovation récente consiste en la création graduelle de postes exigeant le bilinguisme. Enfin, selon une déclaration officielle de 1968, certaines bases et unités devront avoir désormais un personnel en majorité francophone et se servir du français comme langue de travail.

Il existe quelques cours techniques en français,





mais tous les cours supérieurs sont donnés exclusivement en anglais. L'enseignement des langues, particulièrement de l'anglais, a pris beaucoup d'extension. Les trois collèges militaires encouragent, à des degrés divers, le bilinguisme, mais la Commission constate que l'on exerce une pression beaucoup plus forte sur les francophones que sur les anglophones pour leur faire acquérir et employer la langue seconde.

Le ministère de la Défense nationale veille à l'instruction des enfants du personnel des Forces canadiennes. Jusqu'à tout récemment, les francophones avaient infiniment plus de difficulté à faire instruire leurs enfants dans leur langue maternelle. Fait significatif, les deux groupes linguistiques souhaitent que l'enseignement comporte plus de français.

En étudiant la situation des francophones au sein des Forces canadiennes, les Commissaires établissent une distinction entre les militaires qui ont été élevés principalement en français et ceux qui l'ont été à peu près également dans les deux langues. Ils ont appelé les premiers F1 et les seconds F2. Cette distinction permet d'apprécier grosso modo dans quelle mesure l'immersion des francophones dans le milieu linguistique et culturel anglophone des Forces canadiennes influe sur leur première langue.

Seulement 16% des effectifs des Forces canadiennes



sont francophones, et les trois quarts d'entre eux sont des F1. La plupart des militaires de langue française se retrouvent dans l'armée de terre. Le pourcentage de ceux qui sont affectés à des bases situées au Québec est relativement faible.

Toutes proportions gardées, il y a moitié moins d'officiers francophones qu'anglophones. Les francophones sont en nombre aux rangs inférieurs, tant chez les officiers que chez les soldats, bien que leur degré d'instruction soit au moins aussi élevé que celui de leurs homologues anglophones. C'est dans l'armée qu'ils réussissent le mieux car, au contraire des deux autres armes, elle leur fournit jusqu'à un certain point la possibilité de servir dans leur propre langue.

Il semble que bon nombre de francophones soient déçus par les Forces canadiennes et en sortent malgré les perspectives d'avenir souvent prometteuses qu'elles leur réservent.

Les francophones sont beaucoup plus fréquemment bilingues que les anglophones. Comme dans la fonction publique, plus ils s'élèvent dans la hiérarchie, meilleure est leur connaissance de l'anglais en général. Le pourcentage des F1 bilingues est d'autant plus élevé qu'ils se rapprochent des postes supérieurs. Chez les F2, on note la tendance contraire. Certains, en avançant, perdent leur aptitude à travailler en français.





De toute évidence, la grande majorité du personnel des Forces canadiennes a l'anglais pour seule langue de travail. La situation est à peu près la même en ce qui concerne les rapports sociaux et l'occupation des loisirs.

La Commission porte ensuite son attention sur les élèves-officiers et constate que les francophones y sont plus nombreux que dans l'ensemble des Forces canadiennes. S'ils persistent dans la carrière militaire, ils relèveront notablement le niveau de la présence francophone dans le corps des officiers. Les élèves-officiers de langue française comptent une forte proportion de F2. Ceux-ci seront probablement plus enclins que les F1 à demeurer dans le service, car ils ont beaucoup moins de difficulté à s'intégrer à ce milieu où l'anglais prédomine nettement. Le bilinguisme individuel est aussi plus fréquent chez les élèves-officiers que chez les officiers, parmi les anglophones.

La politique gouvernementale ne cherche pas, dans les Forces canadiennes, à faire du français une langue de travail viable. Selon le principe qui a cours, on doit employer l'anglais, sauf disposition contraire expresse. Il faut reconnaître officiellement l'égalité des deux langues (recommandation 25) et publier simultanément en français et en anglais les règles, règlements et ordonnances qui concernent la vie militaire. Il convient qu'un plus grand nombre de documents soient rédigés en français, au lieu



d'être traduits systématiquement de l'anglais (recommandation 26). Afin de garantir l'équivalence des termes et expressions, la Commission recommande que le dictionnaire militaire anglais-français, français-anglais, publié récemment, soit tenu à jour et constitue la source officielle de terminologie (recommandation 27).

On ne saurait méconnaître les droits linguistiques du militaire canadien. A cet effet, il faut laisser à l'intéressé le choix de la langue officielle qui sera employée dans les procédures disciplinaires et l'exposé des plaintes et doléances (recommandation 28).

En ce qui concerne l'instruction des enfants du personnel, les Forces canadiennes prendront soigneusement note de la langue dans laquelle les parents désirent faire instruire leurs enfants et tiendront compte de ces préférences au moment de décider des affectations. Lorsque, à proximité d'une base militaire, il n'existe pas d'école ou de classe dispensant l'enseignement en français ou en anglais, selon le cas, l'indemnité scolaire prévue par la réglementation en vigueur devrait aussi couvrir la totalité des frais occasionnés aux parents qui doivent envoyer leurs enfants dans un établissement situé loin de la base (recommandation 29). On reconnaîtra également l'égalité des deux groupes en matière de langue et de culture dans les mess et autres associations du même ordre (recommandation 30).

Les Commissaires estiment que, dans les rapports



avec le public, le ministère de la Défense nationale et les Forces canadiennes ne reflètent pas suffisamment la dualité canadienne. Cela doit changer (recommandation 31).

Ils formulent donc une nouvelle série de recommandations visant à la création d'un milieu de travail francophone dans les Forces canadiennes. Par analogie avec les unités francophones recommandées pour la fonction publique, les Commissaires proposent un secteur francophone au sein de la force mobile, comprenant un certain nombre de bases terrestres et aériennes dans les régions francophones du pays (recommandation 32). Chacune des unités de la force mobile sera désignée comme anglophone ou francophone et communiquera dans sa propre langue avec celles de l'autre secteur. Les échelons supérieurs communiqueront avec l'unité dans sa langue (recommandation 33). Un tel régime linguistique suppose évidemment des postes de liaison bilingues. Ces postes seront définis et des mesures prises pour que leurs titulaires possèdent le degré voulu de connaissance des deux langues (recommandation 34).

Du fait d'avoir exercé leurs fonctions militaires en anglais, les francophones désireux de servir désormais dans le secteur francophone peuvent éprouver de graves difficultés à travailler en français. En conséquence, il convient qu'ils suivent, avant d'y être affectés, des cours professionnels en français, correspondant à leur spécialité ou à leur métier (recommandation 35). D'autres difficultés de recrutement risquent de surgir dans ce secteur. On pour-





ra envisager des promotions rapides, dans les cas où elles seraient susceptibles de faciliter les choses (recommandation 36).

Si l'on veut donner aux francophones la possibilité de faire toute leur carrière en français, il faudra établir des unités francophones au Grand quartier général des Forces canadiennes et dans les autres commandements sur lesquels le secteur francophone doit s'appuyer (recommandation 37). Il est notamment important que les trois commandements de soutien: Transport aérien, Matériel et Instruction militaire, se mettent en mesure de remplir leur rôle en français auprès des unités francophones. Le troisième, en particulier, devra posséder les instructeurs et le matériel didactique requis pour assurer en français, au secteur francophone, des cours de formation professionnelle (recommandation 38). Dans le secteur de langue française, les francophones recevront leur instruction militaire en français et ne seront astreints à l'étude de l'anglais que si leur avancement professionnel l'exige (recommandation 39). Les collèges militaires doivent s'efforcer de donner aux futurs officiers une solide formation de niveau universitaire dans leur langue. Les Commissaires recommandent donc que le Collège militaire royal de Saint-Jean soit transformé en un établissement complètement francophone et qu'il délivre des diplômes équivalents à ceux du C.M.R. de Kingston. Il faut aussi, dans les deux collèges militaires, accorder de l'importance à l'enseigne-



ment de la langue seconde, à savoir le français au C.M.R. de Kingston et l'anglais au C.M.R. de Saint-Jean (recommandation 40).

Il faut un organisme qui soit chargé d'élaborer et de mettre en oeuvre les réformes de structure qui s'imposent. En conséquence, il convient d'établir un service linguistique au Grand quartier général des Forces canadiennes (recommandation 41).

Avec les recommandations destinées à faire des Forces canadiennes une institution bilingue, s'achèvent la deuxième partie du livre III et le fascicule 3A du Rapport de la Commission.





1. Nous recommandons que le gouvernement fédéral adopte l'unité francophone comme un principe fondamental d'organisation et de gestion, et qu'en conséquence il procède, dans chacun des ministères, sociétés de la Couronne et autres organismes fédéraux, à la création et au développement d'unités administratives où le français soit langue de travail; ces unités seraient établies en divers lieux, et varieraient par la taille et la fonction. (§ 766)
2. Nous recommandons : a) que, dans chacun des ministères, sociétés de la Couronne et autres organismes fédéraux, on établisse des unités francophones (section régionale, section centrale, cellule de travail) qui correspondent, par leurs fonctions et leurs structures, aux unités administratives qui existent déjà ; b) que leurs services auxiliaires soient réorganisés en sections anglophones et francophones, ou d'une autre manière appropriée, de façon à assurer la gamme normale des fonctions en anglais et en français ; c) que, au sein des grandes sections régionales de langue française, on prévoie la création, au besoin, d'unités anglophones organisées sur le modèle des unités francophones. (§ 787)
3. Nous recommandons que les nominations aux postes de sous-ministre, sous-ministre associé, sous-ministre adjoint et aux équivalents dans les sociétés de la Couronne et autres organismes fédéraux, soient effectuées de façon à assurer, à ce niveau, l'équilibre des rôles entre francophones et anglophones. (§ 789)



4. Nous recommandons que tous les organismes fédéraux de planification et de consultation, y compris les groupes d'étude, assurent l'équilibre des rôles entre anglophones et francophones. (§ 792)
5. Nous recommandons : a) l'emploi du français pour les communications orales et écrites émanant des unités francophones et destinées aux autres organes de la fonction publique fédérale ; b) l'emploi de l'une ou l'autre langue dans les communications orales ou écrites émanant de l'intérieur de la fonction publique et destinées aux unités francophones. (§ 795)
6. Nous recommandons : a) que dans un délai ne dépassant pas deux ans, les avis, les directives, les formulaires et toute information ou instruction officielle écrite (les manuels exceptés) en usage dans les ministères, sociétés de la Couronne et autres organismes fédéraux, soient diffusés dans les deux langues, et que dès maintenant tous les nouveaux documents de cette nature le soient simultanément en anglais et en français ; b) que dans un délai maximal de cinq ans, tous les manuels en usage soient traduits en français et que dès maintenant tout nouveau manuel soit publié simultanément en anglais et en français ; c) que pour la traduction de ces documents, l'ordre de priorité soit déterminé selon les besoins des unités francophones. (§ 800)
7. Nous recommandons qu'on modifie immédiatement la Loi sur l'emploi dans la fonction publique et ses Règlements, ainsi que les conventions collectives entre l'administration fédérale et ses employés, et qu'on modifie également les lois, règlements et conventions du même ordre intéressant les sociétés de la Couronne et autres organismes fédéraux, de sorte que, dans le domaine des relations entre employés et employeur, les communications s'effectuent en anglais ou en français au choix de l'employé. (§ 802)
8. Nous recommandons que tous les postes des ministères, sociétés de la Couronne et autres organismes fédéraux soient classés suivant leurs exigences linguistiques, et qu'on tienne compte de celles-ci en établissant les rémunérations qui s'y attachent. (§ 807)
9. Nous recommandons que la Direction de l'enseignement des langues adapte l'enseignement de l'anglais et du français aux besoins du système des unités de langue française et de langue anglaise. (§ 809)



10. Nous recommandons que dans l'enseignement des langues aux fonctionnaires fédéraux, on accorde une importance accrue à la connaissance passive. (§ 810)
11. Nous recommandons que la Direction de l'enseignement des langues mette au point le plus tôt possible des cours de tous niveaux où l'on utilisera un vocabulaire adapté aux besoins des fonctionnaires canadiens. (§ 812)
12. Nous recommandons : a) que la Direction de l'enseignement des langues de la Commission de la fonction publique institue en priorité des cours visant à améliorer le français utilisé dans l'administration fédérale ; b) que ces cours soient d'abord offerts aux francophones ainsi qu'aux anglophones entièrement bilingues qui sont ou seront affectés à une unité francophone, ou à tout autre poste où l'on traite régulièrement avec des francophones. (§ 813)
13. Nous recommandons qu'on établisse dans les plus brefs délais un vocabulaire bilingue propre à faciliter le travail dans la fonction publique. (§ 814)
14. Nous recommandons : a) que prenne fin immédiatement l'usage, courant dans nombre de ministères fédéraux, de traduire d'office lettres et documents rédigés en français ; b) que le gouvernement fédéral prenne des mesures pour encourager le développement des cours de traduction dans les universités ; c) que le gouvernement élargisse et accélère son programme d'aide financière aux étudiants en traduction. (§ 815)
15. Nous recommandons que la pratique de la rédaction en français soit favorisée et qu'on mette fin à l'usage actuel de l'administration fédérale selon lequel les textes sont presque toujours rédigés en anglais puis traduits. (§ 817)
16. Nous recommandons que les représentants des universités et des gouvernements fédéral et provinciaux entament des pourparlers en vue de donner de l'expansion aux programmes d'enseignement et de recherche en administration publique. (§ 821)
17. Nous recommandons que les efforts récents du gouvernement fédéral pour recruter du personnel qualifié en France et dans les autres pays francophones soient intensifiés et accrus. (§ 823)





18. Nous recommandons que le recrutement pour les ministères, les sociétés de la Couronne et autres organismes fédéraux comporte des contacts plus directs entre fonctionnaires supérieurs d'une part et agents de placement, professeurs et étudiants des universités francophones d'autre part. (§ 825)
19. Nous recommandons : a) que dans l'examen et la sélection des candidats pour les ministères, les sociétés de la Couronne et autres organismes fédéraux, on tienne compte des particularités linguistiques et culturelles des postulants francophones et anglophones ; b) que les interviews et les examens relatifs au recrutement, à la notation et à la promotion des francophones soient confiés à des fonctionnaires possédant bien le français, et qu'ils aient lieu en français, sauf si le candidat ou l'employé opte pour l'anglais. (§ 826)
20. Nous recommandons : a) que la pratique du roulement du personnel dans la fonction publique soit modifiée de façon à comprendre les déplacements d'un milieu linguistique à l'autre pour ceux qui possèdent les connaissances requises en matière de langue ; b) que la formation dispensée par la fonction publique offre les mêmes possibilités en français qu'en anglais. (§ 829)
21. Nous recommandons un régime d'indemnités couvrant les frais des études élémentaires et secondaires des enfants, dans le cas de fonctionnaires francophones ou anglophones qui acceptent d'être affectés à une région du Canada dépourvue de moyens d'enseignement appropriés en leur langue. (§ 830)
22. Nous recommandons la création d'un Office des langues de la fonction publique. Ce nouvel organisme sera chargé des tâches suivantes : a) concevoir, mettre en œuvre et maintenir le bilinguisme institutionnel ; b) jouer le rôle d'un guide du gouvernement dans son ensemble, et d'un animateur auprès de chacun des éléments de la fonction publique : ministères, sociétés de la Couronne et autres organismes fédéraux ; c) coordonner, faciliter et contrôler l'activité des services linguistiques des ministères ; d) définir la place et le rôle de la traduction ; e) assurer en permanence la recherche sur le programme du bilinguisme institutionnel et apprécier les résultats de ce programme. (§ 835)
23. Nous recommandons qu'au sein de chaque ministère, société de la Couronne ou autre organisme fédéral, un service linguistique,



CK

relevant directement du sous-ministre ou du titulaire d'un poste équivalent, soit créé et chargé de concevoir, mettre en œuvre et maintenir un régime de bilinguisme institutionnel, et de remplir, au sein du ministère, les fonctions attribuées à l'Office des langues de la fonction publique. (§ 839)

24. Nous recommandons que les attributions du « Commissaire des langues officielles » soient interprétées comme embrassant les droits linguistiques des fonctionnaires. (§ 842)
25. Nous recommandons que la Loi sur la défense nationale soit modifiée de manière que soit officiellement reconnue l'égalité des deux langues et que soient créés des mécanismes propres à garantir l'exercice des droits qui en découleront. (§ 974)
26. Nous recommandons : a) que les Ordonnances et règlements royaux applicables aux Forces canadiennes, les Ordonnances administratives des Forces canadiennes, les Ordonnances supplémentaires des Forces canadiennes, les avis, directives, formulaires et autres textes de même nature soient publiés simultanément dans les deux langues officielles ; b) qu'on mette fin dès maintenant à l'usage actuel des Forces canadiennes selon lequel ces documents sont presque toujours rédigés en anglais puis traduits. (§ 976)
27. Nous recommandons que le dictionnaire militaire anglais-français et français-anglais soit la source officielle des termes et expressions militaires et administratifs utilisés dans les Forces canadiennes et qu'il soit tenu à jour par une équipe permanente de spécialistes. (§ 977)
28. Nous recommandons qu'à l'occasion de toutes les procédures disciplinaires, verbales comme écrites, l'intéressé ait le choix de la langue officielle utilisée ; qu'il ait le droit de formuler ses plaintes et doléances dans la langue officielle de son choix ; qu'un régime d'appel soit prévu en ce qui concerne ces droits. (§ 978)
29. Nous recommandons que le ministère de la Défense nationale pourvoie à l'instruction en français et en anglais des enfants à la charge des militaires : a) en tenant à jour des dossiers indiquant la ou les langues dans lesquelles les militaires souhaitent faire instruire leurs enfants et en accordant la plus grande attention à leur choix à l'occasion de chaque mutation ; b) en collaborant avec les autorités provinciales à la création d'écoles ou de classes françaises

136  
54



ou anglaises, lorsque la proportion de militaires qui désirent cet enseignement le justifiera ; c) en assumant, sans test sur la langue choisie, la charge des frais occasionnés aux parents par l'envoi des enfants en pension pour leurs études en français ou en anglais, quand cet enseignement n'existe pas ou ne peut être organisé dans la base ou à proximité. (§ 980)

30. Nous recommandons que le ministère de la Défense nationale et les Forces canadiennes reconnaissent en droit et en fait l'égalité des deux groupes linguistiques en matière de langue et de culture lorsqu'ils établissent les règlements, statuts et conventions relatifs aux activités de caractère social, culturel, récréatif, commercial et financier. (§ 981)
31. Nous recommandons que le ministère de la Défense nationale et les Forces canadiennes prennent toutes les mesures propres à assurer, dans leurs rapports avec le public, le respect intégral de la dualité culturelle et linguistique de la population canadienne, tant au Canada qu'à l'étranger. (§ 982)
32. Nous recommandons : a) que l'on crée un secteur francophone au sein de la Force mobile ; b) que le français soit la langue militaire de travail de ce secteur ; c) que ce secteur comprenne des unités terrestres et aériennes, ainsi que des bases et autres éléments fonctionnels ; d) que les unités et les bases soient situées dans les régions francophones du pays. (§ 988)
33. Nous recommandons : a) que chacune des bases et unités de la Force mobile soit désignée comme francophone ou anglophone ; b) que les bases et unités d'un secteur communiquent dans leur propre langue avec les bases et unités de l'autre secteur comme avec le reste des Forces canadiennes ; c) que les échelons supérieurs communiquent avec ces bases et unités dans la langue de ces dernières. (§ 990)
34. Nous recommandons : a) que les postes bilingues de la Force mobile soient expressément désignés ; b) que le degré de bilinguisme soit défini pour chacun de ces postes ; c) que ces postes, y compris ceux qui nécessitent le bilinguisme complet, soient pourvus selon les critères d'aptitude établis ; d) que le personnel soit formé ou recyclé de manière à atteindre le degré requis de bilinguisme. (§ 993)





35. Nous recommandons que tout militaire qui désire servir dans le secteur francophone possède ou reçoive, avant d'y être affecté, une formation professionnelle en français. (§ 994)
36. Nous recommandons : a) que lorsqu'il sera nécessaire de pourvoir aux différents postes du secteur francophone de la Force mobile, le personnel qualifié capable d'exercer ses fonctions en français soit rapidement promu ; b) que, pour ce faire, on contingente les grades et l'avancement en conséquence. (§ 995)
37. Nous recommandons l'établissement progressif d'unités francophones au Grand quartier général des Forces canadiennes et dans les commandements autres que celui de la Force mobile. (§ 996)
38. Nous recommandons que les commandements de l'Instruction militaire et de la Force mobile disposent d'instructeurs formés en français, de tous les manuels, textes et instruments pédagogiques nécessaires en langue française, et qu'ils fassent appel, au besoin, aux établissements techniques, technologiques et universitaires francophones du Canada et de l'étranger. (§ 1000)
39. Nous recommandons que les recrues ainsi que les militaires déjà formés qui se proposent de servir dans le secteur francophone, ne soient astreints aux cours d'anglais que si leur avancement professionnel l'exige. (§ 1001)
40. Nous recommandons : a) que l'actuel Collège militaire royal de Kingston demeure un établissement de langue anglaise et que le Collège militaire royal de Saint-Jean devienne un établissement francophone menant au baccalauréat selon un programme analogue à celui de Kingston ; b) que l'on insiste fortement sur l'enseignement du français à Kingston et sur l'enseignement de l'anglais à Saint-Jean, de manière à développer le bilinguisme chez les futurs officiers. (§ 1003)
41. Nous recommandons qu'un service linguistique des Forces canadiennes soit institué sous la forme d'un cinquième service du Grand quartier général des Forces canadiennes et qu'il soit chargé de l'élaboration, de la mise en œuvre et de la coordination des réformes de structures indispensables à la réalisation de nos recommandations dans les Forces canadiennes. (§ 1004)







Résumé du Livre III (fascicule 3B)  
du Rapport final de la  
Commission royale d'enquête sur le bilinguisme et le biculturalisme

LE MONDE DU TRAVAIL

N.B. Ce résumé a pour objet de faciliter la tâche des organes  
d'information, mais il ne constitue à aucun titre une pu-  
blication officielle de la Commission.





## TABLE DES MATIERES

page du résumé

### TROISIEME PARTIE - LE SECTEUR PRIVE

Introduction	1
Chapitre XII - Présence des francophones et place du français dans le secteur privé	2
Chapitre XIII - Les obstacles à l'égalité dans le monde des affaires	8
Chapitre XIV - Politiques de certaines entreprises touchant la langue de travail	13
Chapitre XV - L'égalité dans le secteur privé	20

### QUATRIEME PARTIE - CONCLUSIONS

Chapitre XVI - Pour un régime d'égalité dans le monde du travail	28
--	----

(Pour faciliter les références, nous avons mis en appendice les textes des recommandations figurant dans le chapitre XV du fascicule.)

Ce résumé ne contient pas l'appendice du fascicule 3B:

Appendice VII - Notes sur les études de la Commission (suite du 3A)

Le prix du fascicule 3B est de \$2.00 tant pour la version française que pour la version anglaise.



## TROISIEME PARTIE - LE SECTEUR PRIVE

### Introduction

La Partie 3 commence par rappeler les principales constatations de la première partie du livre: la faible présence des Canadiens d'origine française dans le monde des affaires, leur infériorité relative quant au revenu, à l'instruction, au statut professionnel et à la propriété des entreprises, notamment au Québec où, fait paradoxal, la population active masculine d'origine britannique est plus avantagée que dans le reste du Canada.

Dans les chapitres suivants donc, la Commission s'intéresse surtout à la langue de travail et à la place des francophones dans le secteur privé au Québec, accordant une attention particulière à l'agglomération montréalaise. En effet, Montréal constitue le plus grand centre industriel de la province et en raison de sa forte minorité d'anglophones, les deux peuples fondateurs s'y côtoient plus étroitement que dans tout autre ville canadienne. L'ampleur et la diversité du secteur privé ont incité la Commission à se limiter aux professions montantes - administrateurs, spécialistes et techniciens - et à étudier plus particulièrement les grandes entreprises de fabrication.

Les Commissaires se sont également penchés sur la langue de travail dans d'autres régions du pays. Au chapitre XV ils présentent donc des recommandations qui s'axent sur le Québec sans négliger pour autant la situation dans les autres provinces.



Enfin, dans la Partie 4 du livre, ils formulent des propositions qui portent sur l'ensemble du domaine social et économique.

### Chapitre XII - Présence des francophones et place du français dans le secteur privé

En 1961, les grandes entreprises de fabrication occupaient 500,000 travailleurs au Québec seulement, dont bon nombre des cadres, des scientifiques et des techniciens hautement qualifiés qui détiennent les leviers de commande dans la société contemporaine et influencent largement l'emploi des langues, même hors du cadre de leurs entreprises.

Pour déterminer les places respectives des francophones et des anglophones dans le monde du travail, deux enquêtes ont été menées. La première a permis à la Commission d'obtenir des renseignements très détaillés de 36 grandes entreprises et des données moins complètes de 358 moyennes entreprises. Il en ressort que la proportion des francophones décline à mesure qu'on s'élève dans l'échelle de rémunération. Dans les grandes entreprises, les francophones et les anglophones constituent respectivement 31 et 69% des salariés gagnant \$5,000 et plus; aux échelons supérieurs (\$12,000 et plus) leurs proportions respectives sont de 15 et 85%. En outre, une très forte majorité de ces francophones travaillent dans les entreprises appartenant à des anglophones. Des 36 firmes échantillonnées, 9 seulement (25%) appartiennent à des francophones: 6 à des Canadiens, 3 à des étrangers. Elles n'occupent que 10% des





6,100 francophones de l'échantillon gagnant \$5,000 et plus. Fait significatif, les entreprises appartenant à des Canadiens anglophones ou à des Britanniques occupent proportionnellement plus de francophones gagnant \$5,000 que les entreprises américaines: de 22 à 35% pour les premiers et de 15 à 23% pour les derniers.

La Commission étudie en outre la répartition des francophones parmi les propriétaires et les cadres de l'industrie de fabrication de l'ensemble du pays, c'est-à-dire: le Canada moins le Québec, le Québec moins Montréal, la zone métropolitaine de Montréal.

Hors du Québec, deux schémas de participation se dégagent: dans les régions à forte densité francophone, la plupart des francophones gagnent \$5,000 et moins; dans les régions à prédominance anglophone, les rares francophones se répartissent plus également aux divers niveaux de salaires. Dans le Québec moins Montréal, les quelques anglophones sont largement groupés aux niveaux supérieurs. A Montréal, la proportion de francophones et d'anglophones n'est pas loin de s'équilibrer, mais, là aussi, on note une très forte prédominance anglophone aux échelons supérieurs.

Dans les grandes entreprises de fabrication de Montréal, les francophones ont une place plus importante qu'à l'extérieur du Québec, mais moins importante que dans le reste de cette province. Ainsi, dans le Québec moins Montréal, 82% des salariés gagnant de \$5,000 à \$6,499 sont francophones; à Montréal la proportion n'est plus que de



49%. Aux échelons supérieurs (\$15,000 et plus), les pourcentages correspondants sont de 23 et de 17. Dans le reste du Canada, la proportion des francophones à ces niveaux est nettement plus faible encore. Si, dans Montréal, la répartition reflète dans une certaine mesure le caractère français du Québec, la prédominance anglophone n'en est pas moins manifeste aux échelons supérieurs des entreprises de fabrication partout au Canada.

Considérant la place du français dans les grandes entreprises, la Commission constate que près de 3 francophones sur 4 gagnant \$5,000 et plus sont tenus de savoir l'anglais, mais qu'un anglophone seulement sur 10 doit connaître le français. Hors du Québec, les rares francophones de ces niveaux n'ont en vérité aucune possibilité réelle de travailler dans leur langue; au moins 98% de leurs collègues anglophones sont unilingues.

Dans le Québec moins Montréal, par contre, 59% des anglophones touchant un traitement doivent savoir le français. Cependant, la connaissance de l'anglais est exigée de la forte majorité des cadres moyens et supérieurs francophones. Aux échelons moyens, 90% des postes comportent l'exigence du bilinguisme; aux échelons supérieurs tous les postes doivent être occupés par des bilingues.

En matière de langue de travail, le salarié anglophone gagnant \$5,000 et plus de Montréal ne loge définitivement pas à la même enseigne que son homologue francophone des autres provinces: ce dernier doit travailler en anglais.



Reportant son attention sur Montréal, la Commission constate que 78% des francophones gagnant \$5,000 et plus doivent, comme dans le reste du Québec, pouvoir s'exprimer en anglais; quant à leurs homologues anglophones - qui forment 60% des salariés à ces niveaux - seulement 14% sont tenus de parler français. Pour ce qui est des secteurs de travail - dont la taille varie selon les entreprises - 36% font un usage exclusif de la langue anglaise contre 10% seulement qui emploient uniquement le français. En conséquence, à Montréal, 54% des secteurs de travail, contre 70% dans le reste du Québec, disent utiliser les deux langues officielles. Dans toutes les entreprises de Montréal - qu'elles soient grandes ou petites, qu'elles appartiennent ou non à des francophones - on retrouve le schéma générale suivant: l'exigence du bilinguisme touche un nombre croissant de francophones à mesure qu'on s'élève dans l'échelle des traitements, au point de les toucher presque tous à l'échelon le plus haut. Chez les anglophones des niveaux intermédiaires et supérieurs, une proportion infiniment plus petite se trouve devant la même exigence.

Quant aux communications internes, la Commission constate que les entreprises échantillonnées exigent le bilinguisme surtout des cadres affectés aux relations ouvrières et à l'exploitation. Les cadres francophones, de même que les cadres anglophones bilingues, sont plus nombreux dans ces services que dans les autres. Il n'empêche que dans ces deux domaines délicats, la majorité des anglo-





phones sont unilingues.

Les documents en français sont plus répandus au Canada qu'on aurait cru. Au Québec, une forte majorité des sociétés ou entreprises établissent leurs imprimés soit en français, soit dans les deux langues, notamment les formulaires de demande d'emploi, les certificats de prestation, les conventions collectives.

Pour ce qui est des autres catégories de documents imprimés ou manuscrits, dont les manuels d'instruction, les notes de service, les dessins d'exécution, les grandes entreprises ne les préparent en français que pour leurs établissements du Québec. Cependant, même dans cette province, une forte proportion des documents servant aux communications internes n'existent qu'en anglais.

La Commission s'est ensuite intéressée à la langue des communications avec le public. La plupart des grandes entreprises utilisent l'anglais dans leurs opérations d'achat: 17% seulement, le français. La très forte majorité des entreprises achetant ou vendant des produits industriels appartiennent à des anglophones. Ainsi, même au Québec, ces transactions ne s'effectuent qu'en anglais. En revanche les entreprises fabriquant des biens de consommation font un plus large usage du français pour la mise en marché, parce que leurs propriétaires et leur personnel sont généralement francophones et que leurs produits sont surtout destinés au marché québécois.



L'écart, à ce propos, entre les fabricants de produits industriels et ceux qui produisent des biens de consommation se reflète dans l'emploi des langues au sein de leurs services de vente respectifs. Chez les premiers, 27% des services de mise en marché n'emploient que l'anglais, contre 9% seulement chez les derniers.

Dans leurs relations avec le gouvernement du Québec, y compris les opérations de vente ou d'achat, les entreprises emploient de plus en plus le français. Les pressions sociales auraient aussi forcé les entreprises à montrer à leurs actionnaires et à la collectivité francophone un visage plus français. Ainsi, à peu près les deux-tiers des grandes entreprises présentent leur rapport annuel dans les deux langues officielles. La majorité de celles qui ne l'établissent qu'en anglais appartiennent à des américains.

Selon la Commission, ce chapitre démontre jusqu'à quel point les anglophones ont été l'élément actif et les francophones l'élément passif dans la création de l'industrie canadienne de fabrication.

Au niveau des cadres, les francophones, même au Québec, sont surtout groupés dans les secteurs où le bilinguisme est de rigueur, notamment dans les fonctions de liaison entre une direction anglophone et un personnel et un public francophones.

Prédominants aux échelons supérieurs, les anglophones unilingues se trouvent à exercer des pressions



excessives en faveur d'une utilisation de l'anglais plus grande que n'exige le milieu nord-américain. Nombre de services au sein des entreprises québécoises pourraient, au niveau des cadres intermédiaires et supérieurs, adopter le français comme langue de travail, s'il ne fallait communiquer en anglais avec des cadres et des services unilingues. De l'avis de la Commission, cette situation est tout simplement injuste.

#### Chapitre XIII - Les obstacles à l'égalité dans le monde des affaires

Aux yeux des Commissaires, divers facteurs expliquent la faible présence des francophones et l'emploi très restreint du français parmi les cadres moyens et supérieurs de l'entreprise privée au Québec.

Ils signalent, entre autres, le peu de francophones qui possédaient le niveau et le type de formation requis pour accéder à ces postes: il ressort de la première partie de ce livre qu'une proportion plus faible de francophones que d'anglophones ont fréquenté l'université. En outre, les francophones se sont dirigés plus volontiers vers les lettres et les sciences sociales, tandis que les anglophones choisissent les disciplines orientées vers le monde des affaires: sciences, génie, commerce et administration. En conséquence, parmi les ingénieurs exerçant au Québec en 1961, on trouvait beaucoup plus d'anglophones que de francophones. La répartition professionnelle des diplômés francophones explique également la faible présence





de ces derniers au sein des grandes entreprises. Plus que les anglophones, ils avaient tendance à s'établir à leur compte, ou à s'orienter vers la fonction publique québécoise, le clergé et les professions libérales.

Dirigées donc par une majorité anglophone, les grandes entreprises ont tout naturellement maintenu des rapports étroits avec les universités de langue anglaise qui ont pu, grâce à ces contacts, adapter constamment leurs programmes aux besoins d'un monde industriel en constante évolution.

Il est toutefois permis de penser que si les francophones ont ainsi établi leur choix en matière d'instruction et de profession, c'est que, dans une certaine mesure du moins, ils étaient convaincus que les grandes entreprises leur seraient peu accueillantes, même s'ils avaient possédé la formation requise. Depuis quelques années, en effet, les francophones viennent beaucoup plus nombreux dans les disciplines et les professions orientées vers la grande entreprise. Or, il y a tout lieu d'attribuer cet afflux à l'établissement ou à l'expansion de certaines grandes entreprises, comme l'Hydro-Québec, qui ont ainsi multiplié les possibilités d'emploi pour les ingénieurs et les techniciens d'expression française. C'est-à-dire que le nombre des candidats qualifiés est largement fonction des débouchés dont ils croient pouvoir disposer.

La Commission a également constaté à maintes reprises qu'un grand nombre de dirigeants d'entreprise



commencent à considérer le bilinguisme et le biculturalisme sous un jour nouveau, et font des efforts exceptionnels pour recruter des francophones qualifiés. Néanmoins, par "francophones qualifiés" ils entendent généralement des "francophones qualifiés possédant aussi l'anglais", capables également de pratiquer avec aisance la manière anglaise ou américaine de s'exprimer et d'agir. Pour la majorité de ces dirigeants, en effet, l'anglais est appelé à demeurer la seule langue de travail au Québec. N'ayant guère eu à employer une deuxième langue au travail, ils sont peu capables de concevoir les difficultés que cela suppose.

Une étude effectuée pour la Commission démontre qu'il subsiste des différences significatives entre francophones et anglophones quant aux objectifs qu'ils assignent à l'entreprise, aux attitudes face à l'exercice de l'autorité et aux méthodes de surveillance, à la mobilité professionnelle et géographique, à la compatibilité entre le travail et la vie privée. La carrière d'un francophone peut être entravée dans l'ambiance culturelle qu'impose normalement une direction anglophone; il en éprouve un vif sentiment d'aliénation. Pour nombre de cadres moyens et supérieurs francophones "réussir", c'est s'exposer au sentiment d'avoir fait bon marché de son identité et de sa solidarité avec la société et le milieu culturel dont on est issu.

Cela explique peut-être l'insuccès relatif des efforts considérables qu'ont faits nombre de grandes entreprises en vue de recruter des francophones "qualifiés": 75%



des diplômés en commerce et en génie recrutés au moment de l'enquête venaient d'universités anglophones, tandis que la proportion des francophones récemment engagés était inférieure à celle des francophones déjà au service de ces entreprises.

Dans les programmes de formation et de perfectionnement des grandes entreprises, les francophones ont fait l'objet d'une attention toute particulière. Cependant les cours destinés aux salariés gagnant \$5,000 et plus étaient donnés en anglais, de façon générale. Le français était plus souvent utilisé dans les cours offerts aux ouvriers qualifiés ou spécialisés. L'enseignement de la langue seconde est devenu un poste important dans le budget de formation de nombreuses entreprises. Elles ont porté une grande attention à l'enseignement du français aux anglophones, mais plus de francophones ont suivi des cours d'anglais.

Dans une grande entreprise, tout nouvel employé reçoit généralement une formation pratique d'une grande importance de compagnons plus expérimentés, venant du même milieu culturel et linguistique. Si, au début de sa carrière, le nouvel employé francophone a de nombreuses possibilités de s'initier de cette façon aux politiques et pratiques de l'entreprise, il peut en être autrement à mesure qu'il gravit les échelons de l'entreprise car il lui sera de plus en plus difficile d'établir des rapports fructueux avec ses supérieurs anglophones. De fait, la





Commission a eu quelques indications, tant soit peu concluantes, selon lesquelles les francophones seraient affectés plus souvent que les anglophones aux secteurs les moins favorables à l'avancement.

L'avancement moins rapide des francophones s'explique aussi par leur répugnance à accepter des postes dans des usines ou des bureaux établis hors du Québec, où les occasions de travailler en français sont encore plus réduites. En outre, sans écoles ni institutions de langue française, les familles des employés s'opposent souvent à de telles mutations. Ces problèmes ne se posent pas aux cadres d'expression anglaise. De fait, la moitié des ingénieurs anglophones de l'échantillon indiquent que c'est aux Etats-Unis que leurs chances de succès sont les meilleures. On constate toutefois que les jeunes francophones semblent accepter les mutations presque autant que les anglophones.

La Commission a observé que la majorité des grandes entreprises de fabrication s'efforcent d'utiliser la langue de l'employé dans les entrevues de notation normalisée. Ajoutés aux méthodes de promotion rationnelle, ces mécanismes contribuent sans doute à l'élimination des formes trop subjectives et discriminatoires d'appréciation du rendement. Cependant ces méthodes n'atteignent pas le mal à sa racine: le régime de travail - langue de travail, des cours de formation et de perfectionnement - assure en soi aux anglophones des avantages dont sont privés les francophones. Ainsi, les francophones travaillant dans la langue seconde sont notés



selon les mêmes critères que les anglophones travaillant dans leur propre langue.

#### Chapitre XIV - Politiques de certaines entreprises touchant la langue de travail

Selon la Commission, la faible présence des francophones et l'absence presque totale du français dans les secteurs clés de la grande entreprise privée nuisent considérablement à la vie culturelle canadienne-française tout entière. Il convient cependant de se demander si la situation décrite dans les deux précédents chapitres reflète bien la situation actuelle. Par exemple, si l'administration des grandes entreprises manufacturières échappe aux francophones, faut-il en conclure qu'il en est de même dans toute l'activité économique québécoise?

Fait plus important, une analyse statistique laisse inévitablement dans l'ombre l'action des forces nouvelles au Québec qui, depuis dix ans environ, ont permis aux francophones de s'affirmer et d'acquérir une conscience plus vive de leur identité.

Déjà, elles donnent aux francophones et à la langue française un rôle toujours plus grand dans certaines grandes entreprises. Les Commissaires font d'ailleurs remarquer que le Québec a toutes les ressources humaines pour effectuer les transformations voulues: ils notent en effet que 83% de la population canadienne de langue maternelle française et 80% des administrateurs et des spécialistes d'origine



française se trouvent au Québec.

Depuis une dizaine d'années la vie politique, économique et sociale du Québec a subi de grands changements qualifiés de "révolution tranquille" par certains observateurs. Il s'agit d'un phénomène global, dont la Commission ne donne que certains traits saillants.

D'abord, la fonction publique provinciale s'est modernisée. Elle s'est vu confier de nouvelles et lourdes responsabilités; par là-même elle a acquis dynamisme et autorité. Le système scolaire se transforme et l'éducation a priorité dans les dépenses publiques. De 1954 à 1964, les dépenses consacrées à l'éducation ont triplé, alors que le revenu personnel ne faisait que doubler. Le syndicalisme s'est également transformé et le rôle comme le statut du travailleur ont été redéfinis, non sans heurts.

En même temps, on intensifiait le développement économique, et le gouvernement du Québec créait successivement la Société générale de financement, la Caisse de dépôt et de placement, la SOQUEM (Société québécoise d'exploration minière), la SIDBEC (Sidérurgie du Québec). Ces sociétés para-gouvernementales firent l'acquisition de certaines entreprises et s'assurèrent une participation dans plusieurs autres. Ainsi la SIDBEC acquérait, en 1968, l'actif de la DOSCO (Dominion Steel and Coal Company Ltd).

La nationalisation de l'électricité a pris une valeur symbolique et pratique à la fois; c'était la première fois au Québec qu'une grande entreprise parvenait





à surmonter les difficultés que pose l'emploi du français dans l'univers industriel de l'Amérique du Nord.

Dans son étude de l'Hydro-Québec qu'elle a faite en vue de mieux comprendre ces défis, la Commission constate en effet que, tout comme l'Hydro-Ontario utilise l'anglais, l'Hydro-Québec a adopté le français comme langue de travail. (Toutefois, dans les communications avec l'extérieur, l'Hydro-Québec se conforme, elle, aux désirs du client.)

Son actif, sa production, son chiffre de ventes, ses prix, sa politique en matière d'achats sont comparables à ceux de l'Hydro-Ontario. L'importance de l'Hydro-Québec dans l'économie québécoise est manifeste.

L'anglais était la langue de travail à la Montreal Light, Heat and Power et à la Beauharnois Electric, les deux premières compagnies d'électricité dont la nationalisation en 1944 a donné naissance à l'Hydro-Québec. Aucun changement ne fut apporté jusqu'en 1964. Le problème linguistique se posa dans toute son ampleur lors de la nationalisation en 1963 de sept autres sociétés. L'anglais était la langue de travail dans quatre d'entre elles, le français dans les trois autres. Depuis lors, le français est devenu la langue de travail de 95% du personnel, notamment à la direction et chez les techniciens. C'est lors de ses plus grandes réalisations techniques et du réaménagement complet de ses structures administratives que l'Hydro-Québec transforma radicalement le régime de la langue de travail. Deux



facteurs principaux expliquent la rapidité et l'efficacité avec lesquelles le changement s'est effectué: le niveau même où fut prise la décision et les secteurs stratégiques où se produisit le changement.

Les points suivants ressortent de l'étude de la Commission:

- a) les ventes se font dans la langue du client;
- b) **quand** elle s'adresse au marché québécois, l'Hydro-Québec lance ses appels d'offre en français; dans les autres cas elle les rédige dans les deux langues;
- c) peu à peu, il s'est avéré plus économique et plus efficace d'adapter manuels, brochures et formulaires de provenance française que de traduire de l'anglais des documents américains ou canadiens;
- d) même si la langue de travail est le français, l'emploi de l'anglais n'est pas interdit aux employés d'expression anglaise et l'on trouve d'importants secteurs de travail anglophones;
- e) la politique de l'Hydro-Québec en matière de langue a permis d'accroître l'usage du français et le nombre des francophones dans certaines compagnies, du moins au Québec;
- f) fait plus important encore, l'Hydro-Québec a fait la preuve, et sur une grande échelle, que l'on pouvait se servir du français pour parler de technique et mener à bien de grandes réalisations, telle la construction du plus important barrage à voûtes multiples du monde, Manic 5 (récemment dédié à la mémoire de feu Daniel



Johnson). De plus, la solution que cette entreprise a trouvée au problème du transport de l'électricité sur de longues distances, et ses recherches sur la pile à combustible, démontrent que des programmes scientifiques d'intérêt mondial peuvent bien être conçus et exécutés en français au Canada.

En conséquence, les Commissaires ont été amenés à se demander si l'emploi de l'anglais à l'exclusion du français dans la technologie et les affaires n'était maintenu pour la seule raison que les cadres supérieurs avaient été traditionnellement formés d'anglophones unilingues.

La Commission s'est ensuite intéressée à Marine Industries, entreprise qui se classe parmi les 100 plus grandes entreprises canadiennes. Bien qu'elle appartînt à des propriétaires francophones lorsque la SGF en fit l'acquisition en 1965, la langue principale de travail était l'anglais, sauf parmi les employés du chantier maritime.

Là encore, c'est la nouvelle direction qui instaura le français comme principale langue dans l'administration.

Toutefois, dans les domaines de l'exploitation et de la technique, la langue de travail est celle du client. Si les commandes et les devis techniques proviennent de clients anglophones, l'anglais devient alors la langue de travail du service de l'exploitation. Si le client est francophone, l'inverse se produit. Ainsi, Marine Industries





a reçu une commande de cinq groupes de générateurs pour la centrale de Churchill Falls. Le client étant anglophone, le travail est exécuté en anglais. Quand c'est l'Hydro-Québec qui commande des turbines, les services techniques et l'exploitation travaillent en français. Marine Industries compte parmi ses clients les plus importants certains ministères et organismes fédéraux, dont le CN. Or, ils ne traitent avec la compagnie qu'en anglais. C'est ainsi que le poids même des ministères et organismes fédéraux a pour effet d'imposer l'anglais comme langue de travail au sein d'entreprises appartenant à des francophones.

La Commission a aussi étudié les pratiques linguistiques aux Chemins de fer nationaux du Canada. La direction s'est attaquée directement, et sur plusieurs fronts, par des directives très explicites, au problème du bilinguisme et du biculturalisme. Néanmoins, l'anglais était toujours la principale langue de travail du siège social situé à Montréal, de même qu'aux échelons supérieurs dans d'autres régions. La Commission a également noté que l'influence des syndicats semble jouer en faveur de l'unilinguisme anglais aux autres échelons, même au Québec. Quoiqu'il en soit, le CN a pris un grand nombre de mesures - par exemple, l'enseignement de la langue seconde et l'élaboration d'une terminologie technique française - en vue de favoriser le bilinguisme. La société envisage également la création d'unités de travail francophones.

La quatrième entreprise ayant fait l'objet d'une étude, l'Alcan Aluminium Limitée, est une société à direction



canadienne et d'envergure internationale. Son siège social est établi à Montréal et elle possède quatre usines au Québec. La plus grande partie de sa production est vendue à l'étranger, ce qui explique en partie que l'anglais soit la principale langue de travail du siège social. L'anglais est, d'une façon générale, la langue des communications entre le siège social et les usines québécoises, où, nonobstant cette exception significative, le français est presque toujours la langue de travail. Au siège social, les cadres supérieurs sont en très grande majorité anglophones, mais ils y sont plus souvent bilingues que dans les autres entreprises. Cela serait dû semble-t-il au fait que la plupart des cadres supérieurs des usines québécoises soient francophones.

Si l'Alcan ne voit aucun inconvénient à recruter des spécialistes, techniciens et administrateurs anglophones unilingues, elle n'hésite pas non plus à recruter des francophones unilingues pour diriger ses usines. Sous ce rapport, l'égalité entre francophones et anglophones n'est pas loin d'être réalisée.

La prédominance de l'anglais est en partie attribuable au fait que des manuels d'entretien et autres documents techniques ne sont pas encore traduits en français. De même on note une pénurie de francophones parmi les techniciens et les scientifiques à l'emploi de la société. Les francophones gagnant \$5,000 et plus sont surtout groupés dans les fonctions dites de liaison (réclame, relations publiques, service du personnel, etc.). L'anglais l'emporte de beaucoup dans les



communications avec les usines et les clients hors du Québec. La Commission note que, dans ses relations avec l'Alcan, le gouvernement fédéral fait une fois de plus figure de client unilingue anglais.

Ces quatre "études de cas" démontrent que, à des degrés divers, le français peut effectivement être une langue de travail dans le monde des affaires nord-américain. Les Commissaires font par ailleurs observer qu'à l'instar du gouvernement fédéral et de la majorité des entreprises ayant des activités au Québec, les entreprises appartenant à des francophones n'utilisent pas le français autant qu'elles le pourraient. La Commission signale, à titre d'exemple, le fait que les entreprises francophones écoulent 72% de leur production au Québec et pourtant n'utilisent le français dans la correspondance avec leurs clients que dans une proportion de 64%. Elle note cependant une volonté de changement et d'adaptation au milieu français dans toutes les entreprises.

#### Chapitre XV - L'égalité dans le secteur privé

Si elle persiste, la prédominance écrasante de la langue anglaise dans les emplois techniques et à la direction de l'entreprise québécoise continuera d'être l'obstacle majeur à une réelle égalité des chances pour les francophones. Il faut donc renforcer la situation de la langue et de la culture françaises dans le monde du travail. Selon la Commission, Montréal illustre bien les dimensions et l'urgence du problème. L'on ne saurait s'en remettre au seul jeu des





forces économiques pour le résoudre. Il est plutôt à craindre que ces forces n'entraînent le résultat opposé, si elles s'exercent sans limite.

Aux yeux de la Commission, le noeud de la question réside surtout dans le caractère des institutions. Pour réaliser l'égalité des chances dans l'entreprises privée, il faudra essentiellement s'appuyer sur le bilinguisme institutionnel plutôt que sur le bilinguisme individuel. La Commission estime qu'il faut d'abord s'intéresser aux régions où le problème se pose de façon pressante, et où les possibilités de changement sont les meilleures. Le Québec vient sans aucun doute en premier lieu. Où que soit établi leur siège social, les entreprises ayant des activités au Québec doivent désormais faire face à leurs obligations à l'égard des gens, de la langue et de la culture de la région où elles sont installées. Il est légitime que le français y soit la principale langue de travail. Dans les autres régions à forte densité francophone, notamment le nord-est du Nouveau-Brunswick et le nord et l'est de l'Ontario, les firmes doivent prendre des dispositions en vue de l'emploi du français dans leurs établissements de ces régions.

Il importe en premier lieu de fixer un objectif général. Les gouvernements et les sociétés privées doivent adopter publiquement une nouvelle manière de concevoir leurs obligations en ce qui concerne l'égalité des chances. En conséquence, la Commission recommande que, pour le secteur privé du Québec, les pouvoirs publics et l'entreprise privée



se donnent pour objectif que le français devienne la principale langue de travail à tous les échelons. Il faut, pour atteindre cet objectif, faire en sorte que la majorité des secteurs de travail de ces entreprises qui, à ce jour, ont utilisé l'anglais comme principale langue de travail aux échelons moyen et supérieur, deviennent des unités francophones; que ces firmes désignent tous les postes supérieurs et de direction comme devant être pourvus par des titulaires bilingues. La majorité des petites entreprises ou des entreprises spécialisées devraient utiliser le français comme langue de travail, mais il y aura place pour des entreprises analogues qui désirent utiliser l'anglais. Dans les activités intéressant les opérations extérieures à la province, la principale langue de travail sera laissée au choix de l'entreprise (recommandation 42). La Commission recommande que, partout au Canada, les sièges sociaux des entreprises ayant des marchés considérables et des installations au Québec se dotent des moyens propres à l'implantation du bilinguisme, notamment d'unités francophones et de cadres supérieurs bilingues (recommandation 43).

Il importe, pour réaliser ces changements, que les entreprises participent individuellement à l'élaboration des programmes et que leurs efforts soient coordonnés par un organisme permanent représentant les pouvoirs publics, le monde des affaires, les syndicats et les universités. Pour des raisons d'ordre pratique, il est essentiel que les



autorités provinciales concernées ouvrent la marche. En conséquence, la Commission recommande que le gouvernement du Québec crée un groupe d'étude qui comprenne des représentants du gouvernement, du patronat, des universités, des principaux syndicats ouvriers. Ce groupe aurait pour mandat d'engager des entretiens avec les principales entreprises de la province sur la situation du bilinguisme et du biculturalisme dans leurs établissements et sur les moyens qui permettraient d'implanter plus largement le bilinguisme institutionnel. Il élaborerait un plan d'ensemble visant à établir, dans des délais précis, le français comme principale langue de travail au Québec. Il entamerait également des entretiens avec le gouvernement fédéral et avec les gouvernements du Nouveau-Brunswick et de l'Ontario en vue de découvrir les domaines où il serait possible de collaborer à la mise en oeuvre du plan. Enfin, il ferait au gouvernement du Québec des recommandations en vue de la réalisation de l'objectif et de la création d'un organisme permanent de coordination (recommandation 44).

Selon la Commission, l'Ontario et le Nouveau-Brunswick devraient se fixer des objectifs analogues compte tenu de ce que leurs situations respectives diffèrent de celle du Québec. Elle recommande, en conséquence, que le Nouveau-Brunswick crée un groupe d'étude chargé de proposer les mesures à prendre dans l'enseignement, la fonction publique et les entreprises pour que le français devienne langue de travail au même titre que l'anglais (recommandation 45). Le gouvernement de l'Ontario devrait lui aussi





confier à un groupe analogue d'élaborer un plan en vue de l'adoption progressive du français comme langue de travail dans les districts bilingues (recommandation 46).

La Commission fait remarquer que les réaménagements varieront selon les types d'entreprises et les divers milieux. En collaboration avec le groupe d'étude, chaque entreprise du Québec établira un plan adapté à son cas particulier. La Commission recommande que les entreprises auxquelles s'adressent les recommandations 42 et 43 s'engagent formellement à établir le bilinguisme institutionnel dans leurs établissements. Plus précisément, elles devraient désigner certains secteurs de leur siège social et de leurs établissements situés au Québec, ou dans les districts bilingues, pour devenir des unités francophones. En outre, elles devraient désigner les postes supérieurs et de direction qui devraient être occupés par des titulaires bilingues (recommandation 47).

Etant donné l'ampleur des mesures à prendre, il faudra procéder par étapes. La mise en oeuvre de ces propositions exigera une planification et des mesures bien au point. Elle suppose notamment de nouvelles méthodes de recrutement, des programmes de formation appropriés, de nouveaux critères quant aux mutations et à l'avancement et, enfin, des cours de langues. Dans le passé, on exigeait des francophones qu'ils soient en mesure de travailler en anglais, mais on ne demandait pas aux anglophones une maîtrise analogue du français. Grâce aux unités de langue française, un plus grand nombre d'emplois seront accessibles aux francophones. Aussi, la Commission recommande-t-elle que les entreprises



désignent aussi comme francophones un nombre considérable d'emplois de spécialistes, de techniciens et de cadres (recommandation 48). Ce changement de politique ne suffira peut-être pas à atténuer la méfiance des francophones à l'égard des grandes entreprises privées. Celles-ci devraient s'efforcer d'intéresser les étudiants francophones aux carrières commerciales, en fournissant des renseignements complets sur les postes à pourvoir aux dirigeants des établissements scolaires de langue française, et en envoyant des recruteurs dans ces établissements, au Québec et ailleurs (recommandation 49).

Pour que les employés francophones puissent progresser jusqu'aux échelons supérieurs, il importe que les entreprises dispensent à leur intention les cours de formation internes en leur langue (recommandation 50). Les cours initiant aux méthodes administratives et techniques sont souvent confiés à des établissements extérieurs spécialisés. Ce genre de formation doit être accessible aux francophones comme aux anglophones. En conséquence, la Commission recommande que, là où les cours ne sont pas offerts en français, les entreprises confèrent avec les établissements francophones d'enseignement supérieur du Canada et de l'étranger sur la possibilité de dispenser cette formation (recommandation 51).

A l'ère des compagnies d'envergure nationale et multinationale, la mobilité géographique est une condition essentielle de l'avancement et du succès dans la carrière. Un francophone appelé à quitter son milieu d'origine pour s'installer dans une région où la culture et la langue lui





sont étrangères éprouve de sérieuses difficultés; particulièrement, il risque de ne pas trouver sur place un enseignement en français pour ses enfants. Les recommandations comprises dans les deux premiers livres du Rapport, si elles sont appliquées, amélioreront le sort des familles francophones amenées à s'établir dans une région de langue anglaise. Les entreprises elles-mêmes peuvent s'employer à assurer aux francophones les mêmes possibilités de mutation qu'aux anglophones (recommandation 52).

Si l'employé francophone ne jouit pas d'une égalité d'accès aux programmes de formation et de déroulement de carrière, s'il n'a pas la même possibilité d'accepter une mutation ou de travailler dans sa langue, il n'aura pas les mêmes chances d'avancement. Tout d'abord, il faut que l'avancement soit régi par des normes et méthodes mieux appropriées. La Commission recommande donc que toute la documentation ayant trait aux promotions soit offerte en français (recommandation 53).

Dans le même esprit, tous les francophones doivent avoir la faculté de s'exprimer dans leur langue aux examens oraux ou écrits et aux interviews. En outre, les examinateurs doivent prendre en considération les difficultés auxquelles le candidat a dû faire face dans son travail antérieur par l'obligation de s'exprimer dans une langue seconde (recommandation 54).

Certes, il devrait être possible pour les francophones de poursuivre leur carrière jusqu'à l'échelon supérieur, tout en travaillant en français, mais le bilinguisme





devrait être une condition d'accès aux postes les plus élevés et de direction. Les exigences linguistiques de ces postes devraient être clairement définies, et des examens devraient être prévus pour classer le personnel sous ce rapport (recommandation 55). Toutefois le bilinguisme ne devrait pas entrer en ligne de compte dans la promotion à des postes qui ne sont pas désignés bilingues.

Les recommandations qui précèdent font ressortir le besoin pressant de cours de langues et de services de traduction d'une meilleure qualité. D'ici à ce que les établissements d'enseignement du Canada forment une population active ayant une maîtrise des langues officielles, il sera nécessaire que les entreprises dispensent ou subventionnent des cours de langues. Certaines entreprises le font déjà. En outre, elles devraient peut-être accorder davantage d'importance à l'enseignement du français aux francophones qui obligés depuis longtemps à travailler en anglais, ont perdu la maîtrise de leur propre langue.

Par ses politiques économiques d'ensemble et les services particuliers qu'il assure, le gouvernement fédéral peut exercer une grande influence sur la marche des affaires et l'activité des entreprises privées. Un nombre considérable d'organismes fédéraux achètent et vendent au secteur privé. Ils peuvent exercer une forte influence sur l'emploi des langues en accordant une importance égale au français dans la prestation des services courants ou dans leurs autres rapports avec les entreprises, qu'il s'agisse



de négociations ou d'information relative aux contrats, aux appels d'offres, aux cahiers de charges et autres documents techniques, ainsi qu'aux conventions collectives et aux relations de travail (recommandation 56).

Les efforts du gouvernement fédéral en vue d'améliorer les services de traduction et la qualité du français au sein de la fonction publique, et de mettre au point de meilleures méthodes d'enseignement des langues peuvent faciliter la tâche des entreprises dans leur processus de transformation. Les organismes fédéraux devraient se faire un devoir de mettre à la disposition des entreprises toutes les données pertinentes. Dans certaines situations, les organismes et les entreprises gagneraient à une utilisation commune du personnel et des installations.

#### QUATRIEME PARTIE - CONCLUSIONS

##### Chapitre XVI - Pour un régime d'égalité dans le monde du travail

Les Commissaires affirment que la situation des deux groupes linguistiques et la place de chacune des deux langues officielles dans le monde du travail sont intimement liées aux conditions générales du développement économique. La situation des francophones est tellement défavorable qu'il s'impose toute une gamme de mesures qui auraient pour objet de compléter la mise en oeuvre des recommandations du présent livre. Les Commissaires n'entendent pas formuler



des recommandations formelles, mais estiment devoir donner leur avis sur ces questions.

Les recommandations formulées dans les deuxième et troisième parties de ce livre visent essentiellement à assurer aux francophones l'égalité des chances au sein des grands organismes, publics et privés, du monde du travail. La notion fondamentale, s'appliquant aux secteurs public et privé, est l'unité francophone. La mise en oeuvre des recommandations devrait assurer aux francophones une place plus importante dans les grands organismes du monde du travail, améliorer leur statut socio-économique et élargir la place du français dans l'administration, les sciences et les affaires. De l'avis des Commissaires ces réformes devront s'accompagner chez l'élément francophone d'efforts pour se doter d'institutions économiques et sociales solides et dynamiques.

Les nombreux programmes de développement économique doivent tenir compte de la langue et de la culture françaises lorsqu'ils intéressent les régions à forte population francophone. De telles considérations soulèvent le problème délicat des ordres de priorité. Les Commissaires relèvent trois types de politiques: celles qui s'attachent à rehausser le degré de qualification de la main-d'oeuvre, celles qui ont directement pour objet de stimuler la croissance économique, celles, enfin, qui ont été conçues pour lever les disparités économiques entre les individus notamment dans les grandes agglomérations urbaines. Les effets





de ces politiques sont étroitement liés. Ensemble, elles peuvent former la base d'une solution globale à l'inégalité économique et sociale.

Les Commissaires soulignent aussi la nécessité pour les francophones de prendre confiance et d'être animés du désir de se tailler une place dans les domaines de l'administration et des affaires.

Au Canada, les services prennent de plus en plus d'importance, notamment l'enseignement, les communications et la recherche. Cela rend plus pressante pour les francophones la nécessité d'acquérir les compétences voulues. Les Commissaires notent que le Québec a déjà fait beaucoup en ce domaine; mais l'enseignement doit demeurer hautement prioritaire. Les rapports entre les pouvoirs publics, les universités et le monde des affaires doivent être favorisés et renforcés. Il faut inciter le monde des affaires à permettre aux francophones de développer leurs qualités d'administrateurs et de chefs d'entreprise.

En matière d'immigration, l'égalité entre francophones et anglophones exige que les gouvernements fédéral et provinciaux, dont le Québec, tiennent compte de l'option linguistique des immigrants. Une action concertée doit être envisagée pour favoriser l'immigration en milieu francophone et pour intégrer les nouveaux venus à la société d'expression française. Aussi longtemps que l'anglais restera la langue de travail et d'avancement au Québec, les immigrants n'auront d'autres choix que de gonfler les



rangs de la société anglophone. Dans cette perspective les recommandations de la Commission sur la langue de travail auront une influence déterminante dans l'application de nouvelles politiques d'immigration.

Les Commissaires font remarquer d'autre part que les universités de langue française n'ont pas une juste part des subventions fédérales destinées à la recherche scientifique. De toute évidence, la présence d'un corps francophone de recherches et de développement industriel est un préalable à la pleine participation des francophones dans l'industrie moderne. Aussi, la Commission demande-t-elle instamment aux organes fédéraux compétents de tenir compte de ce préalable dans l'allocation des subventions de recherches.

Pour que la langue française s'affirme dans le monde du travail, la présence d'entreprises robustes d'appartenance francophone paraît nécessaire. La Commission suggère donc pour la progression de l'industrie francophone, la création de programmes fédéraux comparables à l'ARDA, l'ADR ou le CERA. Dans l'idéal, ce fonds d'aide serait confié à la S.G.F. qui a justement pour mission de créer et de fusionner des entreprises. De plus les programmes gouvernementaux de développement régional déjà en vigueur coïncident avec des régions fortement francophones. Les Commissaires proposent donc que ces programmes soient revus pour en faire des instruments efficaces d'égalité.



Pour s'assurer que son action bénéficie autant aux francophones qu'aux anglophones, les Commissaires suggèrent que le Canada adopte pour ses programmes un système de comptabilité sociale qui rende compte non seulement des données économiques, mais aussi du statut respectif des francophones et des anglophones. A cette fin, le Bureau fédéral de la statistique devrait recourir davantage aux variables de "langue maternelle" et de "langue usuelle". Ce Bureau et divers organismes fédéraux et provinciaux se partageraient le soin de reprendre périodiquement certains travaux de la Commission en vue de faire constamment le bilan des indices du statut socio-économique des francophones et des anglophones.

Les Commissaires notent que tous les éléments caractéristiques des sociétés industrielles se trouvent réunis dans les grandes agglomérations urbaines. Les disparités entre francophones et anglophones sont particulièrement accusées dans les grandes villes, notamment à Montréal. Toutefois, c'est là aussi que se retrouvent la plupart des ressources permettant d'apporter les solutions les plus efficaces. Mais une action d'ensemble s'impose contre la pauvreté urbaine sur les plans socio-économique et scolaire et dans le domaine du bien-être.

Il importe, selon la Commission, que l'élément anglophone du Québec participe pleinement à l'élaboration et à la mise en oeuvre des programmes de développement économique de la province. Il faut aussi intensifier la coordination entre ministères provinciaux et fédéraux.





La mise en oeuvre des politiques exige un gouvernement provincial dynamique et tourné vers l'avenir. Le rôle du gouvernement fédéral est également important, particulièrement en ce qui lui incombe en grande partie de maintenir un haut niveau d'emploi. Or, c'est là une condition de succès de toute politique économique et un important facteur de bien-être pour tous les Canadiens, dans toutes les régions. Ce n'est qu'en mobilisant toutes les ressources du pays que le Canada peut planifier avec efficacité les prochaines étapes du développement économique.

Pour mener à bonne fin le développement du Canada, les Commissaires estiment qu'il faut l'égalité et la présence active des francophones et des anglophones dans le monde du travail et dans l'économie en général. Les Canadiens possèdent les ressources humaines et naturelles pour mettre en valeur ce potentiel. Ils ont aussi l'avantage signalé d'utiliser les deux principales langues du monde occidental.

L'existence des deux sociétés dont chacune doit contribuer à sa façon à la vie nationale, constitue un défi de taille: créer un pays fort, dynamique et uni.

---

Dans une "opinion dissidente", exprimée en appendice, le Commissaire F.R. Scott ne souscrit pas entièrement à la recommandation 42 concernant le régime linguistique de l'entreprise privée au Québec. Il commente l'absence, parmi les statistiques de la Commission, de données relatives aux investissements et aux avoirs des institutions ecclésiastiques de la province.



42. Nous recommandons que, pour le secteur privé au Québec, les pouvoirs publics et l'entreprise privée se donnent pour objectif que le français devienne la principale langue de travail à tous les échelons, et qu'en vue de cet objectif on adhère aux principes suivants : a) que le français soit la principale langue de travail dans les grandes entreprises établies dans la province ; b) que, par conséquent, la majorité des secteurs de travail de ces entreprises qui à ce jour ont utilisé l'anglais comme principale langue de travail aux échelons moyen et supérieur, deviennent des unités francophones ; que ces entreprises désignent tous les postes supérieurs et de direction comme devant être pourvus par des titulaires bilingues ; c) que la majorité des petites entreprises ou des entreprises spécialisées utilisent le français comme langue de travail, mais qu'il y ait place pour certaines d'entre elles utilisant l'anglais, de même qu'il y aurait place, partout ailleurs au Canada, pour des entreprises analogues utilisant le français comme langue de travail ; d) que la principale langue de travail dans les activités intéressant les opérations extérieures à la province soit laissée au choix de l'entreprise. (§ 1306)
43. Nous recommandons que, dans le secteur privé, partout au Canada, les sièges sociaux des entreprises ayant des marchés considérables et des installations au Québec se dotent des moyens propres à l'implantation du bilinguisme, notamment d'unités francophones et de cadres supérieurs bilingues. (§ 1307)
44. Nous recommandons que le gouvernement du Québec crée un groupe d'étude qui comprenne des représentants du gouvernement,



du patronat, des universités, des principaux syndicats ouvriers et qui ait pour mandat général : a) d'engager des entretiens avec les principales entreprises dans la province sur la situation du bilinguisme et du biculturalisme dans leurs établissements et sur les moyens qui permettraient d'implanter plus largement le bilinguisme institutionnel ; b) d'élaborer un plan d'ensemble visant à établir le français comme principale langue de travail au Québec et d'arrêter le calendrier de cette transformation ; c) d'entamer des entretiens avec le gouvernement fédéral et avec les gouvernements du Nouveau-Brunswick et de l'Ontario en vue de découvrir les domaines où il serait possible de collaborer à la mise en œuvre de ce plan ; d) de faire des recommandations au gouvernement provincial en vue de la réalisation de l'objectif et de la création d'un organisme permanent de coordination. (§ 1310)

45. Nous recommandons que le gouvernement du Nouveau-Brunswick crée un groupe d'étude chargé de proposer les mesures à prendre dans l'enseignement, la fonction publique et les entreprises, pour que le français devienne langue de travail au même titre que l'anglais, compte tenu des conditions sociales et économiques de la province. (§ 1316)
46. Nous recommandons que le gouvernement de l'Ontario crée un groupe d'étude chargé d'élaborer un plan d'action ayant pour objet d'assurer l'adoption progressive du français comme langue de travail par les entreprises établies dans les districts bilingues, grâce à la collaboration et à un effort concerté du gouvernement et de l'entreprise privée. (§ 1322)
47. Nous recommandons que les entreprises auxquelles s'adressent les recommandations nos 42 et 43 s'engagent formellement à établir le bilinguisme institutionnel dans leurs établissements ; qu'elles désignent immédiatement certains secteurs de leur siège social et de leurs établissements situés au Québec ou dans les districts bilingues comme devant devenir des unités francophones, et qu'elles désignent les postes supérieurs et de direction qui devront être occupés dans un proche avenir par des titulaires bilingues. (§ 1323)
48. Nous recommandons qu'aussitôt après avoir désigné les unités francophones de leur organisation, les entreprises désignent aussi comme francophones un nombre considérable d'emplois de spécialistes, de techniciens et de cadres. (§ 1331)





49. Nous recommandons que les entreprises s'efforcent d'intéresser les jeunes francophones aux carrières commerciales, en fournissant des renseignements complets sur les postes à pourvoir aux dirigeants des établissements scolaires de langue française, et en envoyant des recruteurs dans ces établissements, au Québec et dans les autres provinces. (§ 1333)
50. Nous recommandons que les entreprises offrent leurs programmes internes de formation en français à l'intention de leurs employés francophones. (§ 1336)
51. Nous recommandons que, là où les cours de formation ne sont pas actuellement offerts en français, les entreprises confèrent avec les établissements francophones d'enseignement supérieur du Canada et de l'étranger sur la possibilité de dispenser la formation nécessaire. (§1337)
52. Nous recommandons que les entreprises s'emploient à assurer aux francophones les mêmes possibilités de mutations qu'aux anglophones, tout en prenant des mesures pour réduire au minimum les difficultés que ces mutations peuvent occasionner. (§ 1341)
53. Nous recommandons que toute la documentation ayant trait aux promotions et à la préparation qu'elles comportent soit offerte en français. (§ 1343)
54. Nous recommandons que soit accordée à tous les candidats francophones la faculté de s'exprimer dans leur langue aux examens oraux et écrits et aux interviews, et que les examinateurs prennent en considération les difficultés auxquelles le candidat a dû faire face dans son travail antérieur par l'obligation de s'exprimer dans une langue seconde. (§ 1344)
55. Nous recommandons que les entreprises ayant désigné certains postes comme bilingues définissent clairement le degré requis de connaissance du français et de l'anglais et qu'elles en fassent une condition d'accès à ces postes. (§ 1345)
56. Nous recommandons que soit présentée simultanément en français et en anglais toute information se rapportant aux contrats du gouvernement fédéral et aux autres services rendus aux entreprises privées, y compris les devis et les documents techniques, et que dans toutes les relations officielles entre le personnel du gouverne-



ment fédéral, les entreprises et les syndicats, des mesures suffisantes soient prises pour que le français soit pleinement utilisé dans les circonstances appropriées. (§ 1355)

57. Nous recommandons que les organismes fédéraux en cause mettent d'office à la disposition des entreprises privées toutes les données découlant des changements apportés aux services de traduction, aux vocabulaires bilingues et à l'enseignement des langues qui pourraient être utiles à ces entreprises au cours de leur processus de transformation. (§ 1356)





# press release ★ communiqué

COMMISSION ROYALE D'ENQUÊTE SUR LE BILINGUISME ET LE BICULTURALISME • C.P. 1508, OTTAWA

Datedu dépôt du quatrième  
livre aux Communes

For release: lors du dépôt  
Pour publication: en Chambre

Government  
Publications

1967

CA 121

6380

Résumé du Livre IV (Volume 4)  
du Rapport final de la  
Commission royale d'enquête sur le bilinguisme et le biculturalisme

## L'APPORT CULTUREL DES AUTRES GROUPES ETHNIQUES



N. B. Ce **résumé** a pour objet de faciliter la tâche des organes  
d'information, mais il ne constitue à aucun titre une pu-  
blication officielle de la Commission.





## TABLE

	Page du résumé
Introduction	1
Première partie: <u>L'immigration</u>	
Chapitre premier: Aperçu historique	3
Deuxième partie: <u>Le comportement économique, politique et social</u>	
Chapitre II: La structure économique	5
Chapitre III: La vie politique	10
Chapitre IV: Modèles sociaux	14
Troisième partie: <u>Le maintien des langues et des cultures</u>	
Chapitre V: Modèles de substitution de langue	16
Chapitre VI: L'éducation	19
Chapitre VII: Les communications de masse	23
Chapitre VIII: Les arts et les lettres	28
Postface, appendices, bibliographie	30
Recommandations	32

NOTE: En vente chez l'Imprimeur de la Reine à Ottawa, le Volume 4 est également en librairie et notamment dans les librairies du gouvernement fédéral à Vancouver, Winnipeg, Toronto, Ottawa, Montréal et Halifax. Le prix est de \$4.00 tant pour la version française que pour la version anglaise.



Pour la Commission, il n'existe pas de "troisième force" groupant toutes les personnes d'origine ni britannique ni française, car le seul fondement à cette notion est négatif: l'origine ni britannique ni française des membres. Au sens politique du terme, il n'existe pas au Canada une "troisième force" et celle-ci ne saurait être que le produit de compilations statistiques. Tout indique, que les personnes d'une autre langue et d'une autre culture s'intègrent, à des degrés divers, soit à la communauté anglophone, soit à la communauté francophone. La Commission a tenté d'apporter une réponse aux deux questions suivantes: dans quelle mesure les Canadiens dont l'origine n'est ni britannique ni française sont-ils intégrés à la société anglophone ou à la société francophone? dans quelle mesure restent-ils attachés à leur culture et à leur langue originelle?

Rien ne devrait empêcher ceux qui le désirent de conserver leur langue et leur culture d'origine. Dans le premier livre de son rapport, la Commission a proposé une nouvelle version de l'article 133 de l'Acte de l'Amérique du Nord Britannique, touchant les langues officielles. Il y est prévu qu'aucune de ses dispositions "ne sera interprétée comme réduisant ou restreignant l'emploi d'une autre langue, établie au Canada par une loi actuelle ou future ou par la coutume."



Une interprétation large et une application raisonnable de cet article, de même que certaines mesures d'ordre administratif et scolaire, prises au niveau provincial, devraient assurer la protection nécessaire à l'épanouissement de la culture et de la langue des divers groupes.

Sans aucunement ignorer la diversité culturelle du pays, la Commission rejette aussi la conception de certaines personnes qui voient dans le Canada un pays bilingue, mais multiculturel. Endossant les termes de son mandat, la Commission voit dans le Canada un pays fondamentalement biculturel, qui s'est enrichi de l'apport subséquent d'un grand nombre d'autres cultures. C'est dans cette perspective qu'elle a mené ses recherches et qu'elle propose des moyens pour que les institutions culturelles, sociales, économiques et politiques du pays favorisent les espoirs légitimes des autres groupes ethniques et leur procurent toutes les chances d'épanouissement.

#### CHAPITRE PREMIER: APERÇU HISTORIQUE

Au chapitre premier sont passées en revue les quatre périodes de l'immigration à laquelle on doit la diversité ethnique du Canada. Avant 1901 l'immigration s'est faite à un rythme lent. En 1871, la population qui n'était pas d'origine britannique, française, indienne ou esquimaude s'élevait à moins de 8%, et en 1901 elle n'atteignait pas encore 10%. Au cours de la période suivante qui va jusqu'en 1914, le rythme de l'immigration s'accéléra considérablement. En 1914 le Canada avait reçu plus de trois millions d'immigrants. Les groupes d'origines allemande et scandinave virent leurs effectifs augmenter, mais c'est d'Europe





centrale et orientale que sont venus le plus grand nombre pour se fixer dans l'Ouest du pays. Parmi eux on comptait des Ukrainiens, des Polonais, des Hongrois et des Russes. Les Italiens et les Juifs vinrent aussi en plus grand nombre, mais ils s'établissaient de préférence dans les villes de l'Ontario et du Québec. En dépit de mesures restrictives adoptées après 1900, les Japonais et les Chinois vinrent aussi en nombre, s'établissant principalement en Colombie-Britannique.

Au cours de l'entre-deux-guerres, le Canada restreignit l'immigration dans une certaine mesure, en établissant un système de préférences qui se trouvait, pour ainsi dire, à écarter les Chinois et à limiter rigoureusement l'entrée des autres Asiatiques. Au cours de cette période, le rythme ne devait pas atteindre celui des années 1902-1913, mais la proportion des personnes ni britannique ni française continuerait d'augmenter rapidement pour dépasser 18% en 1931. Pendant la crise économique des années 30, le Canada réduisit l'immigration. Alors que de 1911 à 1921, 1,804,000 personnes avaient immigré au Canada et de 1922 à 1931, 1,166,000, la décennie suivante n'en verrait arriver que 140,000. Au cours de cette même décennie, le mouvement des immigrants vers les villes se poursuivit.

La dernière période s'est ouverte immédiatement après la seconde guerre mondiale et, en 1961, elle aurait valu au Canada 2,100,000 entrées. A part les Britanniques, les groupes les plus fortement représentés sont les Italiens, les Allemands, les Néerlandais, les Polonais et les Juifs.



Les immigrants de cette période ont souvent une meilleure instruction que ceux des périodes précédentes, et s'installent de préférence dans les villes, en particulier à Toronto et à Montréal. A l'inverse des immigrants arrivés avant eux et moins qualifiés, les nouveaux venus se sont en général non pas rassemblés en groupes compacts dans les villes, mais au contraire éparpillés rapidement dans tous les quartiers, parmi des Canadiens ayant le même niveau d'instruction, la même profession et les mêmes goûts. Cependant, ceux qui venaient de pays économiquement peu avancés, tels l'Italie, la Grèce et le Portugal, persistaient à se grouper dans certains quartiers. Au recensement de 1961, près du quart de la population canadienne déclarait avoir une origine ethnique autre que britannique, française, indienne ou esquimaude; une forte proportion de ces personnes étaient nées au Canada.

## CHAPITRE II: LA STRUCTURE ECONOMIQUE

Les personnes qui ne sont d'origine ni britannique ni française jouent un rôle de premier plan dans le système économique du Canada. Elles sont présentes dans toutes les catégories professionnelles et à tous les niveaux de revenu et leur répartition entre ville et campagne suit d'assez près l'ensemble de la population canadienne. Cependant, à l'intérieur de la population active, leur proportion est supérieure à l'ensemble. On observe d'importantes différences entre les



divers groupes, et certains d'entre eux se trouvent fortement concentrés dans quelques professions.

La Commission a également constaté de fortes différences, d'un groupe à l'autre, quant au revenu moyen. Ainsi l'origine ethnique a une influence certaine sur la place de l'individu à l'intérieur de la structure économique. Certains facteurs expliquent la place qu'occupent les groupes dans le système, notamment les conditions d'établissement au pays, l'époque d'immigration, les professions caractéristiques des immigrants et de certains groupes ethniques, les échelles de valeurs, l'incidence de la discrimination et de l'exploitation, et les problèmes suscités par les barrières linguistiques.

Les groupes ethniques installés au Canada peuvent être répartis selon trois types d'antécédents et de formes de peuplement: immigrants d'origine rurale qui se sont fixés dans les campagnes, immigrants d'origine rurale qui se sont fixés dans les villes, et immigrants d'origine urbaine qui se sont fixés dans les villes. Le premier type a été le plus courant au XIXe siècle et dans la première partie du XXe, alors que les immigrants s'installaient généralement sur les meilleures terres. Aujourd'hui encore beaucoup de ceux qui sont issus de ces groupes tirent de l'agriculture un revenu élevé. Ceux qui sont venus plus tard d'Europe orientale et d'Europe centrale étaient aussi d'origine rurale, mais ils se sont vu attribuer des terres de valeur inégale et parfois de rentabilité marginale. Aujourd'hui, 77% des Canadiens d'origine ukrainienne sont nés au pays et la place qu'ils occupent





dans l'agriculture demeure considérable.

L'industrialisation du Canada a entraîné dans tous les groupes des migrations vers les villes. C'est aussi le fait des immigrants d'après-guerre, dont beaucoup ont une origine urbaine.

Généralement aussi, les immigrants ont tendance à se diriger à leur arrivée vers les régions qui sont en expansion. Au Canada, la région a une influence sensible sur le revenu: en règle générale celui-ci est bas dans les provinces Atlantiques et au Québec, sauf à Montréal, où il est déjà plus élevé - à peu près au même niveau que dans les Prairies; c'est en Ontario et en Colombie-Britannique qu'il est le plus élevé. Dans tous les groupes ethniques, les premiers immigrants ont dû faire face à une situation très différente de celle qu'ont trouvée plus tard leurs compatriotes. Ceux qui sont arrivés avant une période de récession, et en particulier avant la crise des années 30, ont moins bien réussi sur le plan économique. C'est aussi le cas, lors des deux guerres mondiales, des personnes dont le pays d'origine se trouvait dans le camp adverse, notamment les Japonais pendant la dernière guerre.

Au sein de la population active la surreprésentation des autres groupes, par rapport aux groupes britannique et français, est due à deux facteurs principaux: une forte prédominance de jeunes hommes parmi les immigrants de fraîche date, et le nombre proportionnellement élevé des femmes immigrées qui travaillent. La Commission a constaté qu'il faut



plusieurs années aux immigrants pour atteindre des revenus qui égalent la moyenne canadienne, et que l'époque d'immigration influe sur l'importance de l'écart économique entre les deux principaux groupes ethniques du Canada et les autres.

Nombre d'immigrants ont été recherchés et admis au Canada pour y exercer des professions bien déterminées, souvent aux niveaux inférieurs. Les emplois qui s'offrent aux nouveaux venus sont, règle générale, ceux qui requièrent peu de connaissances professionnelles, sont peu rémunérés, et comportent peu d'exigences en matière de langue. Parallèlement aux professions exercées par les immigrants, l'on trouve aussi ce qu'on pourrait appeler les "spécialisations nationales", des professions pour lesquelles certains groupes sont sensés avoir un penchant naturel.

Certaines caractéristiques culturelles influencent l'échelle des valeurs, et par suite le choix des professions, les habitudes de travail, celles qui ont trait aux dépenses, à l'épargne et aux placements. Ces valeurs contribuent donc largement aux disparités de statut économique entre les groupes. La Commission a cherché à déterminer lesquelles de ces caractéristiques culturelles permettent à certains groupes de s'élever plus rapidement et plus haut que d'autres dans la hiérarchie économique. Il est déjà connu qu'il existe un lien étroit entre le comportement économique et certaines religions. De même le statut professionnel et le niveau de revenu sont étroitement liés à l'attitude entretenue à l'endroit de l'instruction. Etant donné que la mobilité sociale semble directement liée à la mobilité géographique, il est vraisem-





blable que l'importance donnée dans certains groupes aux liens familiaux et la répugnance aux déplacements nuiront à l'avancement économique. Le goût du risque et l'importance que l'on attache à la propriété foncière sont d'autres facteurs ayant une influence sur le revenu.

On estime parfois que la discrimination est un important facteur d'inégalité économique entre les différents groupes, cependant ceci n'est pas facile à démontrer. Au Canada, la discrimination s'est rarement exprimée dans des lois et règlements, en raison même du caractère discriminatoire de notre politique d'immigration. De plus, quand même son existence serait irréfutablement établie, il n'est pas facile de mesurer la discrimination. Enfin, la discrimination n'a pas les mêmes effets économiques pour tous les groupes. Les Asiatiques de Colombie-Britannique ont été les premiers à souffrir de la discrimination officielle au Canada. Plus fréquente est la discrimination qui frappe certains groupes, et qui prend des formes diverses. Refus d'embaucher les personnes appartenant à ces groupes, ou de leur accorder des promotions ou une rémunération égale à travail égal; refus d'admettre certaines personnes à une école, à un collège ou à un stage de formation, etc.

Dans presque tous les groupes on a parfois été en butte à la discrimination, et dans presque tous également on l'on pratiquée. A l'heure actuelle, dans toutes les provinces il existe une législation plus ou moins complète touchant les droits de l'homme. Cependant la Commission estime qu'il y a lieu de compléter et de généraliser les mesures éparses déjà





adoptées. En conséquence, elle recommande que toute province qui ne l'aurait déjà fait promulgue des lois concernant les pratiques équitables en matière d'emploi et de logement et interdisant la discrimination pour raisons de race, de couleur, de religion, de nationalité, d'ascendance ou de lieu d'origine, et que cette législation s'applique à la Couronne et à ses divers organismes. Elle recommande en outre que toutes les provinces créent des postes dont les titulaires veilleront à l'application des lois relatives aux droits de l'homme (recommandation n° 1).

L'inaptitude à s'exprimer couramment dans au moins une des deux langues officielles du Canada peut constituer un autre obstacle à l'avancement économique. La Commission suggère que le Conseil de recherche sur les langues dont la création a été recommandée dans son livre II, étudie quelles sont les meilleures méthodes pour enseigner les langues officielles aux personnes ayant une autre langue maternelle que l'anglais ou le français.

### CHAPITRE III: LA VIE POLITIQUE

Les Canadiens d'origine ni britannique ni française participent à la vie politique de bien des façons. Au chapitre III sont passés en revue leurs modes d'expression politique: comportement aux élections et dans les sondages d'opinion, presse, groupes d'intérêt, relations avec les partis politiques. On évalue ensuite la représentation des personnes dans les gouvernements fédéral, provinciaux et municipaux, et dans leurs divers organismes.



Une dernière section a été consacrée à l'étude des sous-cultures politiques allemande et ukrainienne.

Pour les Canadiens d'origine ni britannique ni française, le premier acte politique consiste habituellement à exercer le droit de vote. Présentement, la loi stipule que les immigrants peuvent obtenir la naturalisation canadienne et le droit de vote cinq ans après leur arrivée. Cependant, les Chinois, les Japonais, les personnes originaires des Indes, les Doukhobors, les Mennonites et les Huttérites se sont tous vu, à une époque ou l'autre, refuser ou retirer le droit de vote, soit pour des considérations raciales, soit pour compenser l'exemption du service militaire. Toutes les restrictions de cette nature ont maintenant été levées.

Dès études montrent que les immigrants de fraîche date ont tendance à appuyer massivement le N.D.P. - et précédemment la C.C.F. - aux élections fédérales et le même parti, ainsi que le Crédit social aux élections provinciales. Cette tendance semble confirmée par l'analyse des sondages d'opinion faits dans des groupes constitués autour de la langue maternelle. Chez les Canadiens dont la langue maternelle n'est ni l'anglais ni le français, une proportion sensiblement plus élevée que chez les autres avaient indiqué avant les élections fédérales de 1962 et de 1963 qu'ils voteraient pour le N.P.D. ou le Crédit social.

Depuis la deuxième guerre mondiale, le nombre des personnes d'origine ni britannique ni française qui briguent les suffrages est en augmentation lente mais régulière. Alors



qu'ils n'étaient que 50 en 1949, aux élections de 1965 ils atteignaient 148, ce qui représente 15% du nombre total des candidats. En tout, depuis 1867, une centaine de personnes d'origine ni britannique ni française ont été élues à la Chambre des Communes; 24 d'entre elles faisaient partie du dernier Parlement. Dans la fonction publique fédérale, les personnes d'origine ni britannique ni française constituent environ 17% des effectifs. Bon nombre d'entre elles sont des immigrants que l'on retrouve parmi les cadres, les ingénieurs et les scientifiques. Enfin, dans les Forces canadiennes, 16% des effectifs ne sont d'origine ni britannique ni française. On les retrouve à tous les degrés de la hiérarchie, y compris parmi les officiers supérieurs.

Les personnes d'origine ni britannique ni française sont plus nombreuses dans les institutions politiques provinciales et locales que dans les institutions fédérales. En 1961, dans la fonction publique de l'Alberta, de la Saskatchewan et du Manitoba, leurs proportions s'établissaient respectivement à 39%, 40% et 32%. En Ontario et en Colombie-Britannique les fonctionnaires comptaient pour 20% de l'effectif total. De même, leurs proportions augmentent rapidement aux postes électifs, notamment dans les assemblées législatives des trois provinces des Prairies.

La comparaison des sous-cultures politiques allemande et ukrainienne a fait ressortir des différences marquées entre les comportements et les attitudes politiques des deux groupes. Même si les Allemands constituent au Canada le groupe le plus





nombreux après le britannique et le français, ils n'ont pas joué un rôle actif dans la politique, et ce, pour trois raisons principales: manque de sentiment d'appartenance ethnique, tendances isolationnistes de certaines de leurs sectes religieuses, méfiance et hostilité à leur endroit suite aux deux guerres mondiales. Au contraire, les Canadiens d'origine ukrainienne déploient dans le domaine politique une activité plus grande que les membres de tous les autres groupes ethniques de quelque importance. Divisés sur les plans religieux et idéologique, les divers éléments de la communauté ukrainienne sont conscients de leur identité ethnique et fiers de leur participation à la vie politique et sociale du Canada.

Répondant aux revendications exprimées parfois avec force par certains groupes, la Commission rejette le principe d'une représentation politique proportionnelle qui serait fondée sur l'origine ethnique. Elle estime que les seuls critères de nomination aux emplois de l'Etat doivent être le mérite et la compétence, dont la définition tiendra compte des deux langues officielles. Il y a présentement encore un secteur de la vie politique canadienne dans lequel ces principes ne sont pas appliqués. Alors que les immigrants qui sont sujets britanniques ont le droit de voter un an après leur arrivée, les autres immigrants n'ont ce droit qu'une fois naturalisés, c'est-à-dire après cinq ans de résidence au Canada. La Commission recommande que la naturalisation, le droit de vote et l'éligibilité à toute fonction publique soient soumis aux mêmes conditions, quelque soit le pays d'origine des immigrants (recommandation n° 2).



CHAPITRE IV: MODELES SOCIAUX

Si les immigrants sont soumis inévitablement à une pression qui les pousse à s'adapter aux cadres économique, politique et juridique de leur nouveau pays, il est certains domaines, tels la vie familiale, la foi et la pratique religieuse, les rapports humains, les activités culturelles, où la contrainte sociale est moins forte et permet une plus grande diversité de comportements. Beaucoup d'immigrés sont issus de sociétés où les liens de parenté étaient très importants. Les familles faisaient partie de "clans", et les mariages devaient généralement se faire à l'intérieur de ceux-ci. Une fois la famille transplantée, les liens qui unissaient les membres ont eu tendance, dans la plupart des groupes ethniques, à se relâcher puis à disparaître totalement, les conditions propices à leur maintien ne s'étant pas retrouvées au Canada. Ces traditions, il n'est à peu près pas possible de les transmettre aux jeunes générations soumises à l'influence d'un voisinage, d'une école et d'une Eglise d'où elles sont totalement absentes.

Le mariage à l'intérieur du groupe ethnique (l'endogamie ethnique), se retrouve surtout parmi les immigrants dont la vie dans le pays d'origine ou le départ pour l'étranger ont été étroitement entourés par la parenté. Les recherches de la Commission font voir des variations du taux d'endogamie qui vont de moins de 50% chez les Russes, les Scandinaves et les Polonais, jusqu'à un sommet de 75% et plus chez les Italiens, les Asiatiques et les Juifs. Le taux d'endogamie d'un groupe indique dans quelle mesure ses membres sont encore liés à leur





passé culturel et à leurs institutions propres.

Certains groupes ethniques appartiennent presque intégralement à une confession, tandis que d'autres se partagent entre différentes croyances. Aux difficultés habituelles que rencontrent les immigrants, se sont ajoutés, dans bien des groupes, les problèmes relatifs au recrutement d'un clergé propre, ainsi qu'au financement du culte et des édifices religieux. C'est pourquoi dans bon nombre de groupes on s'est rabattu sur les Eglises déjà établies, dont beaucoup déployaient un zèle missionnaire ardent. Il en est résulté des conversions, parfois seulement temporaires, mais le plus souvent permanentes.

L'éducation a aussi un rôle important. En plus d'affecter la mobilité dans la structure économique, elle influe sur la conservation de la langue d'origine et sur la transmission des valeurs traditionnelles d'une société. La Commission a constaté que, dans l'ensemble, les immigrants ont un niveau d'instruction moins élevé que les Canadiens de naissance; cependant chez les immigrants de fraîche date, on compte proportionnellement plus de gens de formation universitaire que chez les Canadiens de naissance.

A l'occasion on a formé, au sein de certains groupes ethniques, des associations vouées à la poursuite d'intérêts particuliers ou pour répondre à des besoins précis. Ces associations volontaires à caractère ethnique ont été la plupart du temps éphémères. Composées en grande partie d'immigrants, elles n'ont généralement pu attirer ni les Canadiens de nais-





sance ni les immigrés de fraîche date. Pourtant, certains groupes, comme celui des Ukrainiens, ont pu conserver un fort sentiment d'appartenance ethnique grâce à leurs associations. Une enquête de la Commission auprès des quatre groupes les plus importants a montré qu'il existe une nette relation entre le sentiment de l'identité ethnique et la participation aux associations à caractère ethnique.

#### CHAPITRE V: MODELES DE SUBSTITUTION DE LANGUE

Trois faits principaux semblent influencer sur le taux d'assimilation linguistique des groupes de personnes d'origine ni britannique ni française. En premier lieu, plus grande est la différence d'ordre culturel entre le groupe immigrant et le pays d'adoption, plus lent est le rythme d'assimilation. Deuxièmement, plus un groupe ethnique comprend d'immigrés, plus il aura tendance à se servir de sa langue propre et, par suite, à conserver son identité culturelle. Enfin, l'isolement du milieu rural et son traditionalisme permettent de sauvegarder plus facilement la langue d'origine. Dans ce chapitre on examine d'abord l'influence de ces facteurs sur le maintien des langues, puis on en étudie l'effet sur quatre groupes ethniques parmi les plus importants.

Au Canada, le fait linguistique le plus marquant est la forte attraction de la langue anglaise sur les personnes d'origine ni britannique ni française. On a relevé plus de 60 groupes selon la langue maternelle, mais près de 95% des Canadiens **appartiennent** à l'un ou l'autre des six groupes



suivants: anglais, français, allemand, ukrainien, italien et néerlandais.

Les langues d'origine ne pourront subsister que si elles sont employées par des Canadiens de naissance. En 1961, les deux tiers des personnes d'origine ni britannique ni française avaient pour langue maternelle l'une des deux langues officielles du Canada. Dans les classes d'âge inférieures on a constaté, après avoir passé en revue un certain nombre de groupes importants, que les taux de conservation les plus élevés sont le fait des Italiens et des Chinois. Dans les classes d'âge supérieures, les personnes d'origines ukrainienne, italienne et chinoise ont presque toutes conservé leur langue d'origine, à l'inverse de celles d'origine néerlandaise.

La conservation de la langue maternelle est également influencée par les disparités économiques et régionales, et en particulier par la répartition de la population entre ruraux et citadins. Les chiffres recueillis pour onze grandes agglomérations du Canada indiquent que les facteurs sociaux, économiques, historiques et culturels interviennent, au même titre que l'immigration, dans la conservation de la langue d'origine chez les citadins nés au Canada. On a aussi constaté l'influence de certains facteurs proprement régionaux; dans les provinces Atlantiques et en Ontario, en ne tenant compte que des personnes nées au pays, le taux de conservation est très faible; le taux le plus élevé est celui des Prairies, alors que ceux du Québec et de Colombie-Britannique se rapprochent du taux moyen pour tout le pays. Le cas du Québec diffère de celui de la plupart des provinces; alors que sa population



relativement faible d'origine ni britannique ni française est presque entièrement dans les régions urbaines, le taux de conservation des langues d'origine y est passablement élevé. Dans le cas de l'agglomération montréalaise, le phénomène s'explique peut-être par la concentration de groupes ethniques dans certains quartiers, le genre de professions qu'ils exercent et le niveau moyen d'instruction, notamment chez les immigrants d'après-guerre. Il est également possible que le souci de sa culture chez la population francophone du Québec se soit repercuté sur les autres groupes.

On a aussi étudié le comportement linguistique des quatre groupes ethniques les plus importants après le britannique et le français: les groupes allemand, italien, ukrainien et néerlandais. Presque totalement disparu de Nouvelle-Ecosse, l'allemand est encore parlé dans les Prairies, en Colombie-Britannique et au Québec par environ la moitié de la population d'origine allemande. Quant à la langue ukrainienne, si son taux de conservation est élevé dans toutes les provinces, c'est dû largement aux membres du groupe ukrainien nés au Canada. Si, chez les Italiens, le taux de conservation linguistique dépasse celui des Ukrainiens, cela tient aux forts contingents d'immigrants récents. Ce sont les Néerlandais qui ont le taux de conservation linguistique le plus bas, et leur langue a presque disparu de la Nouvelle-Ecosse et de la Colombie-Britannique.

Il est très difficile de prévoir quel sera le taux de conservation des langues en se fondant uniquement sur le





passé. Ces dernières années est venu s'ajouter un nouveau facteur, la télévision, qui pourrait bien exercer une influence déterminante sur le processus d'assimilation linguistique.

## CHAPITRE VI: L'ÉDUCATION

Au chapitre VI, la Commission considère l'école publique et l'école privée sous un double aspect: comment ces écoles participent-elles au maintien des langues et des cultures des personnes qui ne sont ni d'origine britannique ni d'origine française? Comment aident-elles les immigrants à s'intégrer dans la société canadienne? Trois grands principes ont guidé la Commission dans la recherche d'une politique de l'éducation. Premièrement, s'ils en manifestent le désir en assez grand nombre, les membres de chaque groupe ethnique devraient trouver au sein des systèmes scolaires des moyens de préserver leur langue et leur patrimoine culturel. Deuxièmement, lorsque les deniers publics sont en cause, il faut envisager la question du maintien de la langue et du patrimoine culturel dans le contexte plus large du bilinguisme et du biculturalisme, qui est celui du Canada tout entier. Ainsi, les deniers publics ne devront pas servir à l'enseignement d'une troisième langue au détriment du financement de l'enseignement de la deuxième langue officielle. Troisièmement, si le maintien de la langue d'origine se décide dans les premières années d'école, c'est dès les petites classes que doivent être faits les plus grands efforts.



Dans une société en évolution rapide, où les moyens pédagogiques et les programmes sont de plus en plus nombreux, perfectionnés et variés, il n'est pas possible, pour les écoles publiques, de faire une place importante à d'autres langues d'enseignement que le français et l'anglais. Il faut néanmoins favoriser l'emploi des autres langues et multiplier les occasions de les étudier.

Jusqu'à présent on a accordé peu de place aux langues vivantes, en dehors du français et de l'anglais, dans les programmes des écoles élémentaires publiques. La Commission estime que lorsque les parents le demandent, ces écoles devraient aider les groupes à conserver leurs langues et leurs cultures en mettant des cours à leur disposition (recommandation n° 3).

Il incombe en outre aux écoles publiques d'enseigner l'anglais ou le français aux nouveaux élèves qui n'en ont pas une connaissance suffisante pour suivre les cours. Cette situation exige des classes à part et des professeurs spécialement entraînés à l'enseignement d'une langue seconde. La Commission estime que les frais supplémentaires occasionnés par cet enseignement spécial devraient être couverts par le gouvernement fédéral selon des modalités à discuter avec les autorités provinciales (recommandation n° 4).

Présentement on enseigne dans les écoles secondaires publiques du Canada cinq langues vivantes autres que le français et l'anglais; ce sont l'allemand, l'espagnol, l'italien, le russe et l'ukrainien. Mais aucune d'entre elles n'est aussi



largement enseignée que le français et l'anglais. On note une tendance à élargir la gamme des langues vivantes dans les écoles secondaires, et à allonger la durée des cours pour certaines d'entre elles. Tout changement à l'enseignement des langues au secondaire doit être conçu en relation avec les programmes du degré élémentaire. La Commission recommande que, là où les effectifs le justifient, les écoles secondaires publiques offrent un enseignement plus poussé des langues autres que l'anglais et le français, ainsi que des civilisations qui s'y rattachent, et un choix plus grand d'options (recommandation n° 5).

La Commission estime que les autres groupes ethniques sont à peu près ignorés par les manuels et les cours d'histoire du Canada. Tout dénigrement et tout commentaire empreint de préjugé doit absolument disparaître des manuels, et on doit y accorder plus d'importance au rôle joué par les citoyens de toutes origines dans le développement du pays.

De nombreux groupes ethniques ont établi des écoles privées, certaines à temps partiel, les autres à temps complet, afin d'enseigner à leurs enfants la langue d'origine et la culture de leurs pères. La Commission a étudié les propositions de certains mémoires en faveur d'un appui financier public à ces écoles, mais elle les a rejetées pour diverses raisons. Parmi celles-ci, le fait que nos ressources dans le domaine de l'enseignement sont déjà lourdement mises à contribution, qu'il est nécessaire d'assurer à tous les enfants des chances égales en fait de programmes et de services, que les enseignants, les manuels et l'espace posent des problèmes d'ordre





pratique, et qu'enfin les établissements qui bénéficient d'un financement public sont soumis à un contrôle. Ses recherches et ses analyses l'ont amenée à conclure que, même avec l'aide des pouvoirs publics, les groupes ethniques peu importants ne pourraient maintenir un réseau d'écoles à plein temps dont les normes et le cadre matériel soient comparables à ceux du système public, notamment pour ce qui est de la gamme des cours et des services spéciaux. La Commission rend hommage à ces écoles pour le rôle important qu'elles jouent dans le maintien des langues et des cultures des Canadiens d'origine ni britannique ni française, mais elle estime que, tant pour celles qui sont à temps complet que pour les écoles à temps partiel, le soutien local est le plus indiqué. Il y aurait lieu que les écoles privées des minorités ethniques reçoivent des ministères provinciaux de l'éducation le même traitement que les autres écoles privées.

Au cours de l'année 1965-1966, 27 langues vivantes autres que l'anglais et le français étaient enseignées, dans au moins une des 36 universités du Canada. Les conditions d'admission influent grandement sur l'essor de l'enseignement des langues dans les universités, notamment le nombre des langues exigées de tous. La Commission recommande un élargissement des normes régissant l'attribution des "crédits" pour la connaissance des langues vivantes autres que l'anglais et le français (recommandation n° 6).

A l'université, l'enseignement d'autres langues que l'anglais et le français peut être donné dans le cadre d'un programme d'études de civilisation. Il semble y avoir peu de



liens entre les parties du monde choisies comme objets d'étude dans les universités canadiennes et les pays d'où viennent de nombreux Canadiens d'origine ni britannique ni française. La conservation du patrimoine linguistique et culturel des différents groupes ethniques ne semble généralement pas avoir été prise en considération dans la préparation des programmes. La Commission recommande que, dans les disciplines relevant des sciences humaines, les universités offrent un plus grand choix de cours consacrés à certaines régions situées à l'extérieur des mondes anglophone et francophone (recommandation n° 7).

La Commission estime que les cours d'éducation permanente jouent un rôle important dans la conservation du patrimoine culturel des personnes d'origine ni britannique ni française, et qu'ils méritent l'intérêt et l'appui d'organismes tels que les services d'éducation permanente des commissions scolaires. Une façon d'encourager l'éducation permanente serait de fournir des locaux et de l'équipement.

## CHAPITRE VII: LES COMMUNICATIONS DE MASSE

Il n'y a pas, au Canada, de groupe ethnique important qui n'ait au moins un périodique consacré à ses intérêts. Certaines de ces publications sont anciennes, remontant même à 1897. La presse des minorités a connu un développement continu depuis le début du siècle, et en 1965 elle comptait 155 publications. C'est en Ontario que les minorités comptaient le plus grand nombre de périodiques; venaient ensuite, par ordre dé-



croissant, les provinces des Prairies, le Québec et la Colombie-Britannique, Pour le nombre, la presse du groupe ukrainien se classait au premier rang; ensuite venaient celles des communautés juive, allemande et italienne. La presse allemande, qui s'adresse au plus important groupe ethnique du Canada après les groupes britannique et français, accuse le plus faible rapport. Quelque 80% des périodiques des minorités sont publiés dans une langue autre que l'anglais ou le français. L'usage de l'anglais pour maintenir ou augmenter le tirage ne semble pas donner de résultats et, dans la plupart des cas, c'est même le contraire qui se produit.

Les pouvoirs publics apportent une certaine aide à la presse des minorités, notamment en confiant de la publicité à ses journaux, en leur communiquant des informations susceptibles d'intéresser leurs lecteurs, et aussi en passant avec les rédacteurs des contrats de recherche. La Commission approuve cette forme d'aide gouvernementale, mais il lui semblerait peu indiqué qu'une publication dépende du gouvernement pour une forte proportion de ses ressources. L'existence d'une presse libre et indépendante interdit ce régime de subventions pour toutes les publications, y compris celles des minorités.

Examinant les organes de radio-télédiffusion publics et privés, la Commission a constaté que le Bureau des gouverneurs de la radiodiffusion (BGR), puis son successeur le Conseil de la radio-télévision canadienne (CRTC), de même que la Société Radio-Canada, imposaient des restrictions indues à l'emploi de langues autres que l'anglais et le français. Même si les





règlements sur la radiodiffusion autorisent de manière explicite les émissions en d'autres langues, Radio-Canada se limite aux deux langues officielles. Les stations qui émettent en toute autre langue sont soumises à certaines dispositions spéciales. Ainsi, aucune station radiophonique n'a le droit d'émettre en d'autres langues pendant plus de 15% du temps consacré à l'ensemble de ses émissions hebdomadaires, à moins d'une autorisation spéciale du CRTC. Celui-ci peut, après audience publique, autoriser une station à diffuser dans une langue autre que l'anglais, le français, et les langues indiennes ou esquimaudes, pendant des périodes allant jusqu'à 40% de son temps de radiodiffusion hebdomadaire. Pour la télévision, les règlements ne contiennent aucune disposition particulière touchant les autres langues.

En raison de ces exigences, aucun des groupes culturels ne peut posséder la seule station radiophonique d'une région donnée ou avoir une station qui présenterait exclusivement des émissions dans sa propre langue. De toute évidence, on a envisagé les émissions en d'autres langues uniquement comme moyen d'intégrer les personnes d'une autre culture à la société canadienne, et non de sauvegarder leur langue et leur culture.

Si les exigences du bilinguisme officiel peuvent avoir pour conséquence certaines limitations d'ordre technique ou simplement pratique touchant la radio-télédiffusion en d'autres langues, la Commission demeure néanmoins convaincue que le maintien des langues et des cultures est un objectif légitime.



Pourvu que la diffusion en d'autres langues respecte les obligations administratives et civiles, il n'y a aucune raison de les gêner sur le plan de la concurrence par une vaste réglementation. La Commission recommande donc que le CRTC supprime les restrictions relatives aux émissions privées en d'autres langues que l'anglais et le français (recommandation n° 8). La Commission recommande aussi à la Société Radio-Canada de reconnaître la présence des langues autres que l'anglais et le français dans la vie canadienne, et d'abolir les restrictions qui s'appliquent à ces autres langues en matière de radiodiffusion et de télévision (recommandation n° 9).

La Commission connaît les difficultés et les frais qu'entraîne pour Radio-Canada la diffusion des programmes de radio et de télévision en français et en anglais; elle sait aussi qu'en ce qui concerne les émissions en d'autres langues, nombre de questions demeurent sans réponse, en raison de la complexité des facteurs d'ordre psychologique et social. En conséquence, elle recommande que le CRTC étudie la question des émissions en d'autres langues, de façon à déterminer comment la radio et la télévision pourraient le mieux contribuer au maintien des langues et des cultures, et que la Société Radio-Canada prenne part à cette étude. Cette étude devrait en outre englober des essais en matière d'émission de radio AM ou FM dans les régions de Montréal et de Toronto (recommandation n° 10). La Commission souhaite que les progrès éventuels que doit apporter le développement de réseaux de communications par satellite ne servent pas de prétexte à l'ajournement de



mesures que nos ressources techniques permettent de prendre dès maintenant.

La Commission estime qu'il y aurait lieu d'entreprendre des recherches sur la place occupée par les groupes d'origine ni britannique ni française dans les émissions de radio et de télévision. Elle recommande qu'une étude soit entreprise sous l'égide du CRTC, pour déterminer la nature de l'image des autres groupes ethniques projetée par les stations de radio et de télévision anglaises et françaises des secteurs public et privé, ainsi que les effets de cette projection sur la population canadienne (recommandation n° 11).

Le principal producteur de films au Canada, l'Office national du film, diffuse à l'étranger des versions de ses films dans un grand nombre de langues; ces versions sont également disponibles au pays. La Commission recommande que l'ONF s'emploie à faire savoir au public, notamment dans les régions où sont nombreuses les personnes qui parlent une autre langue que l'anglais ou le français, que beaucoup de ses films sont doublés dans d'autres langues. De plus, elle recommande que les associations volontaires à caractère ethnique stimulent chez leurs membres l'intérêt pour la projection de ces films (recommandation n° 12). La Commission recommande encore que l'ONF, dans sa production visant à renseigner les Canadiens les uns sur les autres, continue d'accroître la part consacrée aux personnes qui ne sont d'origine ni britannique ni française et à leurs groupes, à leur apport, à leurs problèmes, et que lui soit accordé l'aide financière nécessaire à la réalisation





de ces films (recommandation n° 13).

### CHAPITRE VIII: LES ARTS ET LES LETTRES

Ce chapitre met en relief l'apport artistique et littéraire des Canadiens d'origine ni britannique ni française, et passe en revue certaines oeuvres qui ont conquis la faveur du public ou ont été bien accueillies par la critique et les spécialistes.

Traitant d'abord de la littérature, la Commission cite divers types de romans et d'oeuvres en prose et en vers, écrits soit en anglais soit en français, par des auteurs qui n'étaient ni britanniques ni français d'origine. Sont également passés en revue des ouvrages en yiddish, en hébreu, en islandais, et en ukrainien.

Dans le domaine musical, le Canada a largement bénéficié du talent et de l'expérience des musiciens qui ont immigré depuis les années 20. Il s'agit surtout d'Européens, originaires de pays possédant une culture et des traditions musicales et renommées. Ils ont enrichi le Canada de leurs talents ou de leurs techniques, en tant que compositeurs, chefs d'orchestre, instrumentistes, chanteurs, musicologues, professeurs et critiques. Dans les arts du spectacle aussi, le Canada est éminemment redevable aux immigrants et à nombre de personnes nées au pays, mais d'origine ni britannique ni française. Parmi les danseurs de ballet du Canada, on trouve un nombre exceptionnellement élevé d'immigrés, dans les débuts tout particulièrement. Aujourd'hui, beaucoup d'entre eux sont professeurs, directeurs artistiques, décorateurs et dessinateurs.



Dans ces postes clés, ils communiquent à la jeune génération d'artistes canadiens leurs idées créatrices et le fruit de leur vaste expérience. Leur rôle est nécessairement plus réduit au théâtre, étant donné que cet art est intimement lié à la langue.

L'apport des personnes d'origine ni britannique ni française aux arts plastiques est également fort impressionnant. La peinture, la sculpture, l'architecture, les arts graphiques, l'artisanat ont tous été largement illustrés par leur talent.

Promouvoir les arts et les lettres chez les membres de leur groupe, tel est le principal objectif d'un grand nombre d'associations des minorités ethniques. Il faut aider les organisations ayant pour but de préserver les traditions de ces groupes, d'y développer les arts et les lettres. Soutenir les arts, les lettres et l'artisanat des diverses cultures, c'est affirmer que nous sommes fiers de la diversité canadienne. En conséquence, la Commission recommande que les organismes fédéraux, provinciaux et municipaux appropriés soient pourvus des moyens financiers nécessaires pour maintenir et augmenter leur aide aux associations culturelles et aux associations de recherche dont les objectifs consistent à développer les arts et les lettres des groupes culturels ni britannique ni français (recommandation n° 14). De même, la Commission recommande que les frais administratifs du Conseil canadien des arts populaires, ou d'un organisme semblable, soit pris en charge par le gouvernement fédéral, par l'entremise de la Direction de la citoyenneté du Secrétariat d'Etat (recommandation n° 15).



Une partie importante du soutien du Canada aux arts et aux lettres de ses groupes ethniques doit porter sur la préservation des valeurs historiques qui leur servent de fondement culturel. Or l'histoire de ceux dont l'origine n'est ni britannique ni française est malheureusement peu connue dans notre pays. On ne s'est pas suffisamment intéressé au passé de notre pays pour veiller à ce que le Musée national de l'homme et les Archives publiques du Canada aient les installations et les crédits nécessaires. Cependant les hauts fonctionnaires du Musée de l'homme et des Archives publiques se rendent compte du rôle capital joué par les autres groupes dans l'histoire du Canada, et tiennent à ce qu'il soit mieux connu. En conséquence, la Commission recommande que le Musée national de l'homme soit pourvu des locaux et du matériel appropriés, ainsi que des crédits suffisants pour mener à bien ses projets concernant l'histoire, les organisations sociales et les arts populaires des groupes culturels ni britanniques ni français (recommandation n° 16).

#### POSTFACE, APPENDICES ET BIBLIOGRAPHIE

Il ressort des recherches effectuées par la Commission sur les groupes ni britannique ni français, que les connaissances sur ce sujet sont peu étendues. La sociologie des rapports entre groupes ethniques, dans la mesure où elle existe vraiment, est surtout américaine. Certes, il y a beaucoup à apprendre de la recherche effectuée aux Etats-Unis, mais il arrive souvent que ses conclusions ne puissent s'appliquer au Canada. Tout au long de ce livre, la Commission a signalé les domaines nécessitant des études plus poussées et, relativement à certains





d'entre eux, elle a exposé les résultats des recherches effectuées pour elle, notamment des travaux préliminaires consacrés aux associations volontaires, aux écoles et à la presse des minorités ethniques. Une part des recherches nécessaires pourrait se poursuivre sous les auspices des associations culturelles ou des organismes de recherche de certains groupes ethniques. Les recherches les plus indispensables devraient être centrées sur les relations entre groupes ethniques.

Voulant elle-même compléter son apport à cette recherche, la Commission a fait suivre son étude d'une abondante documentation statistique et d'une bibliographie de base touchant "l'apport culturel des autres groupes ethniques". (Se reporter aux appendices.)



1. Nous recommandons que toute province qui ne l'aurait déjà fait promulgue des lois concernant les pratiques équitables en matière d'emploi et de logement et interdisant la discrimination pour raisons de race, de couleur, de religion, de nationalité, d'ascendance, ou de lieu d'origine ; et que cette législation s'applique à la Couronne et à ses divers organismes. Nous recommandons en outre que toutes les provinces créent des postes dont les titulaires veilleraient à l'application des lois relatives aux droits de l'homme. (§ 152)
2. Nous recommandons que la naturalisation, le droit de vote et l'éligibilité à toute fonction politique soient soumis aux mêmes conditions, quel que soit le pays d'origine des immigrants. (§ 233)
3. Nous recommandons que l'enseignement comme matières à option de langues autres que l'anglais et le français, ainsi que des civilisations qui s'y rattachent, soit incorporé au programme des écoles élémentaires publiques, là où la demande le justifie. (§ 378)
4. Nous recommandons qu'un enseignement spécial de la langue officielle appropriée soit dispensé aux enfants qui entrent à l'école sans une connaissance suffisante de cette langue ; que les autorités provinciales établissent les termes et les conditions de l'aide financière relative à cet enseignement ; que les autorités fédérales viennent en aide aux provinces selon des modalités acceptables pour les deux parties, en leur accordant des subventions couvrant les frais supplémentaires. (§ 383)



5. Nous recommandons que, là où les effectifs le justifient, les écoles secondaires publiques offrent un enseignement plus poussé des langues autres que l'anglais et le français, ainsi que des civilisations qui s'y rattachent, et un choix plus grand d'options. (§ 390)
6. Nous recommandons que les universités canadiennes élargissent leurs normes en ce qui concerne le statut ou les « crédits » qu'elles accordent, aux fins d'admission ou d'attribution de grades, pour l'étude des langues vivantes autres que l'anglais et le français. (§ 443)
7. Nous recommandons que, dans les disciplines relevant des facultés de Lettres et de Sciences sociales, les universités canadiennes offrent un plus vaste choix de cours sur certaines régions du monde qui ne se rattachent ni au monde anglophone ni à la francophonie. (§ 458)
8. Nous recommandons que le C. R. T. C. supprime les restrictions relatives aux émissions privées en d'autres langues que l'anglais et le français, sauf celles qui ont trait aux obligations administratives et civiles des détenteurs de permis ou qui s'appliquent également aux programmes en langues anglaise et française. (§ 538)
9. Nous recommandons que la Société Radio-Canada reconnaisse la présence des langues autres que l'anglais et le français dans la vie canadienne et qu'elle abolisse les restrictions qui s'appliquent à ces autres langues en matière de radiodiffusion et de télévision. (§ 539)
10. Nous recommandons que le C. R. T. C. étudie la question des émissions en d'autres langues, de façon à déterminer comment la radio et la télévision pourraient le mieux contribuer au maintien des langues et des cultures, et que la Société Radio-Canada prenne part à cette étude. Nous recommandons en outre que cette étude englobe des essais en matière d'émission radio AM ou FM dans les régions de Montréal et de Toronto. (§ 542)
11. Nous recommandons qu'une étude soit entreprise sous l'égide du C. R. T. C., pour déterminer la nature et les effets produits par l'image des autres groupes ethniques que projettent les stations de radio et de télévision anglaises et françaises des secteurs public et privé. (§ 546)
12. Nous recommandons que l'Office national du film s'emploie à faire savoir au public, notamment dans les régions où sont nombreuses





les personnes qui parlent une autre langue que l'anglais et le français, que beaucoup de ses films sont doublés dans d'autres langues que l'anglais ou le français. De plus, nous recommandons que les associations volontaires à caractère ethnique stimulent chez leurs membres l'intérêt pour la projection de ces films. (§ 553)

13. Nous recommandons que l'Office national du film, dans sa production visant à renseigner les Canadiens les uns sur les autres, continue d'accroître la part consacrée aux personnes qui ne sont d'origine ni britannique ni française et à leurs groupes, à leur apport, à leurs problèmes, et que lui soit accordée l'aide financière nécessaire à la réalisation de ces films. (§ 555)
14. Nous recommandons que les organismes fédéraux, provinciaux et municipaux appropriés soient pourvus des moyens financiers nécessaires pour maintenir et augmenter leur aide aux associations culturelles et aux associations de recherche dont les objectifs consistent à développer les arts et les lettres des groupes culturels ni britanniques ni français. (§ 642)
15. Nous recommandons que les frais administratifs du Conseil canadien des arts populaires, ou d'un organisme semblable, soient pris en charge par le gouvernement fédéral, par l'entremise de la Direction de la citoyenneté du Secrétariat d'État. (§ 643)
16. Nous recommandons que le Musée national de l'homme soit pourvu des locaux et du matériel appropriés, ainsi que des crédits suffisants pour mener à bien ses projets concernant l'histoire, les organisations sociales et les arts populaires des groupes culturels ni britanniques ni français. (§ 646)





# press release ★ communiqué

COMMISSION ROYALE D'ENQUÊTE SUR LE BILINGUISME ET LE BICULTURALISME • C.P. 1508, OTTAWA

Date: 1e 25 juin 1970

For release: lors du dépôt en  
Pour publication: Chambre du volume 5

CA 1 Z 1  
le 3 BO6

Government  
Publications

Cogel

Résumé du cinquième volume

(livres V et VI)

du rapport final de la

Commission royale d'enquête sur le bilinguisme et le biculturalisme

Livre V: La capitale fédérale

Livre VI: Les associations volontaires

N. B. Ce résumé, préparé à l'intention des organes d'information,  
ne constitue pas une publication officielle de la Commission.



## TABLE

Page du résumé

### LIVRE V: LA CAPITALE FÉDÉRALE

Chapitre premier:	Introduction	2
Chapitre II:	Présences fédérale, provinciale et municipale	4
Chapitre III:	Le principe d'égalité	8
Chapitre IV:	Le rôle du gouvernement fédéral	10
Chapitre V:	Propositions concernant la région de la capitale	13
Appendices		19
Recommandations		20

### LIVRE VI: LES ASSOCIATIONS VOLONTAIRES

Chapitre premier:	Les associations volontaires et la dualité canadienne	24
Chapitre II:	Objectifs	25
Chapitre III:	Activités des associations	26
Chapitre IV:	Structures	27
Chapitre V:	Communications	31
Chapitre VI:	Conclusions	32

NOTE: Le volume 5 est en vente, au prix de 3.00, chez l'Imprimeur de la Reine, à Ottawa et dans toutes les librairies, notamment celles du gouvernement fédéral à Halifax, Montréal, Ottawa, Toronto, Winnipeg et Vancouver.





Dès le début de ses travaux, il est apparu clairement à la Commission que « l'égalité entre les deux peuples fondateurs », idée force de son mandat, était loin d'être une réalité dans la région de la capitale fédérale. Dans le cinquième livre de son rapport final, la Commission esquisse les changements qui lui semblent nécessaires pour réaliser un siège gouvernemental parfaitement approprié au Canada d'aujourd'hui. Pour que la région de la capitale évolue favorablement, il faut plus qu'un nouveau régime linguistique; il est nécessaire de prendre en considération, d'une part, le principe d'égalité et, d'autre part, les conditions actuelles de la région même et ce qu'il est possible d'entreprendre tout de suite dans le sens de l'égalité.

Les propositions de la Commission reposent sur les exigences suivantes: un régime d'égalité linguistique totale et un ensemble complet de services en français et en anglais dans la région de la capitale; la mise en oeuvre des réformes déjà recommandées dans les autres livres du rapport, auxquelles s'ajoutent celles du présent livre en faveur de l'égalité linguistique; la création d'un organisme tripartite ayant charge de conseiller les gouvernements intéressés (le fédéral, l'Ontario et le Québec) sur la planification et la coordination du développement régional.

La Commission considère que la réalisation de l'égalité concerne autant le secteur privé que les autorités gouvernementales. Il faut abolir certaines disparités de base entre le secteur québécois et le secteur ontarien; établir dans chaque secteur, notamment celui de l'Ontario, des droits et des services égaux pour la minorité de langue officielle. L'ampleur de l'entreprise exigera de la collaboration entre les autorités ainsi qu'une attitude favorable chez la population. Les réformes seront difficiles, et on ne pourra



les réaliser toutes en même temps; mais la transformation des institutions contribuera à créer une ouverture d'esprit qui facilitera l'instauration de l'égalité. Nombre de mesures peuvent être prises immédiatement, en particulier certaines réformes recommandées dans les autres livres du rapport, notamment dans la fonction publique et les systèmes d'enseignement.

Le livre sur la capitale fédérale comprend deux appendices importants. L'appendice II s'arrête aux attitudes du public sur la question d'un Territoire de la capitale fédérale et l'appendice III étudie le régime institutionnel d'un tel Territoire.

---

## Chapitre premier

## Introduction

---

La Commission s'arrête d'abord au rôle que doit jouer la capitale fédérale dans la vie canadienne et tient compte des solutions mises au point dans le cas de capitales étrangères. La capitale symbolise l'ensemble du pays, est le lieu de rencontre des corps législatifs et administratifs et doit offrir un cadre qui convient aux activités du gouvernement. À la lumière de ce qui s'est fait en d'autres pays, dont la République sud-africaine, la Suisse et le Pākistān quant au choix d'un site pour la capitale du pays, on constate que la solution la plus fréquente a été de retenir une localité à peu près neutre. Le choix d'un site n'est qu'un premier pas; la ville élue ne doit jamais cesser de refléter les valeurs et les aspirations des principales communautés du pays.

Dans ses rencontres régionales et dans un certain nombre de mémoires qui lui ont été soumis, la Commission a pris connaissance de nombreuses opinions sur le sujet de la capitale du Canada; de plus, dès l'élaboration de son programme de recherche, elle avait prévu une étude sur la capitale. La langue et la culture du Canada anglophone prédominent dans la capitale et un franco-



phone peu difficilement s'y sentir « chez soi »; c'est là l'impression créée par les mémoires qui ont été présentés par les anglophones comme par les francophones. Cette situation ne manque pas d'entraîner de fâcheuses conséquences pour le gouvernement fédéral, dans la mesure où le climat actuel de la capitale empêche le recrutement dans la fonction publique d'un nombre approprié de francophones, ou favorise leur anglicisation. En conséquence de ces difficultés, quelques organismes, impuissants à recruter tout le personnel nécessaire à Ottawa, ont dû établir des bureaux à Montréal. Si la capitale ne parvient pas, à la longue, à offrir à la fonction publique un cadre approprié où seraient bien représentés les éléments anglophone et francophone de la population, les activités du gouvernement fédéral y seront probablement réduites au profit de centres plus attrayants.

Dans son programme de recherche, la Commission s'est intéressée de près aux capitales de certains pays pluriculturels. La solution adoptée par la Belgique consiste à promouvoir dans les institutions publiques de Bruxelles un bilinguisme aussi complet que possible. En Finlande, c'est en fonction de la composition linguistique de chaque commune, et Helsinki n'échappe pas à cette règle, que sont appliquées les lois relatives aux langues. La formule linguistique adoptée par la Suisse repose sur une adhésion au principe de territorialité; à Berne, la traditionnelle autonomie locale en matière de langue a pris le pas sur le rôle de capitale. On ne semble pas avoir eu égard au fait que Berne est capitale d'un pays qui a trois langues officielles. En République sud-africaine, où plusieurs villes se partagent les fonctions de capitale, c'est le principe de personnalité en matière de langue qui s'applique.

Avant de fixer le choix de sa capitale et d'en entreprendre l'aménagement, le Canada a dû surmonter certaines difficultés. Après l'union du Haut et du Bas-Canada, en 1840, Kingston fut choisi parce qu'il était à mi-chemin entre Montréal et Toronto mais le Parlement devait décider, en 1843,





d'établir la capitale à Montréal. À la suite des émeutes et de l'incendie du parlement en 1849, la capitale était de nouveau déplacée. Pendant quelque temps on a adopté le régime de la capitale mobile, le gouvernement se fixant alternativement à Toronto et à Québec. En 1857, la reine Victoria choisit Ottawa, sur les conseils du gouverneur général, sir Edmund Head, qui souligna qu'Ottawa « n'est située ni dans le Haut ni dans le Bas-Canada ». En 1866, les participants à la conférence de Québec retenaient eux aussi Ottawa comme siège de la capitale de la nouvelle fédération de l'Amérique du Nord britannique.

Ce choix n'a pas manqué d'avoir des répercussions à long terme; la capitale a conservé son caractère de ville ontarienne, ainsi que nos recherches sur l'emploi des langues nous en ont fourni d'innombrables illustrations. Les zones urbanisées de la région de la capitale s'étendent assez loin des deux côtés de l'Outaouais, mais, psychologiquement, ce cour d'eau est peut-être le plus large du Canada.

---

## Chapitre II

## Présences fédérale, provinciale et municipale

---

Selon le point de vue qu'on adopte, la notion de capitale du Canada peut s'appliquer à au moins trois réalités. Dans l'acception juridique et constitutionnelle étroite, il est habituellement question de la ville même d'Ottawa, encore que l'Acte de l'Amérique du Nord britannique reste imprécis sur ce point. On peut aussi concevoir la capitale fédérale comme étant Ottawa, Hull et toute la zone urbaine qui s'est développée à la périphérie, territoire qui correspond à la zone métropolitaine de recensement et qui, en 1966, comprenait 13 municipalités, comptait une population d'un demi million, et s'étendait sur un territoire d'environ 335 milles carrés. Selon une



troisième définition, la capitale fédérale embrasse une région encore plus étendue, la Région de la capitale nationale, et pour laquelle le gouvernement fédéral a créé un organisme qu'il a doté de pouvoirs de planification et d'aménagement: la Commission de la capitale nationale. Celle-ci a autorité sur une superficie de 1800 milles carrés s'étendant sur les deux rives de l'Outaouais.

La complexité des relations entre les pouvoirs publics, dans la région de la capitale fédérale, était clairement ressortie de l'étude qui a été faite par le personnel de la Commission. Celle-ci a donc d'abord voulu préciser le rôle de chacun des quatre paliers de l'administration publique: fédéral, provincial, municipal et régional, les définir non seulement en terme de compétence déterminée par la constitution, mais aussi en terme de « présence » — c'est-à-dire délimiter les domaines où s'est engagé ou auxquels s'est intéressé le gouvernement par l'entremise de ses organismes, ou dans le cadre de sa collaboration avec les autres administrations publiques.

D'un point de vue constitutionnel, la compétence du gouvernement fédéral est la même dans la région de la capitale que n'importe où ailleurs au Canada. Mais par l'entremise de certains organes, comme la Commission de la capitale nationale, il possède une autorité dont il est difficile de tracer les limites précises, puisqu'elles ont été établies par la coutume et la jurisprudence mais non par une disposition de la constitution. La « présence fédérale » se manifeste aussi par certains organismes fédéraux qui, bien que nationaux par leurs attributions, ont largement influé sur la vie de la région de la capitale, où ils sont établis et exercent leurs activités. C'est le cas des Musées nationaux, de la Bibliothèque nationale et du Centre national des arts.

Évidemment, les opinions varient quant à l'ampleur que devrait prendre la « présence fédérale » dans la région de la capitale; cette présence



ouvre, entre les gouvernements, autant de possibilités d'action commune et de collaboration qu'elle crée de risques de divergence et de conflit. Avant de se prononcer sur un nouveau partage de compétence, il semble raisonnable d'envisager d'abord ce que serait une répartition rationnelle des attributions entre les autorités fédérale, provinciale et municipale; seulement alors pourra-t-on savoir si cette répartition exige des changements de compétence.

La « présence fédérale » s'est manifestée selon trois lignes principales de préoccupation: la première a été de procurer des immeubles au Parlement et au gouvernement; c'est le ministère des Travaux publics qui s'en charge dans une large mesure. La deuxième préoccupation a été d'embellir le site de la capitale; c'est aujourd'hui l'oeuvre essentielle de la Commission de la capitale nationale. Le troisième domaine d'intérêt du gouvernement fédéral, plus récent et moins bien défini, est celui de la vie culturelle de la capitale, par l'entremise d'organismes comme la Galerie nationale, la Bibliothèque nationale et le Centre national des arts.

L'intérêt pour la qualité de la vie culturelle ne s'étend que depuis peu jusqu'au souci d'une capitale offrant aux touristes ou aux nouveaux arrivants une image qui reflète le caractère bilingue du Canada. Même aujourd'hui, aucun organisme fédéral ne semble se préoccuper au premier chef de cette question. Dans les prochaines années, ce sera là le quatrième sujet de préoccupation du gouvernement fédéral touchant la capitale.

Les notions de « compétence » et de « présence » du gouvernement fédéral dans la capitale aident à se représenter leurs pendants provinciaux et municipaux. De l'étude des rôles respectifs se dégage la nette impression que les provinces et les municipalités ensemble marquent plus vivement et plus directement la vie des citoyens que le gouvernement fédéral. Les recherches faites par la Commission ont été centrées plus particulièrement sur les poli-





tiques en matière de langue qui sont appliquées par les trois paliers d'administration dans la région de la capitale fédérale. Elles ont démontré qu'à l'échelon provincial, l'emploi des langues officielles dans les deux secteurs de la région se conforme étroitement aux normes de la province, lesquelles sont relativement libérales au Québec mais non pas en Ontario. Les municipalités de la région de la capitale se sont elles aussi conformées étroitement aux normes provinciales. Le cas de la ville ontarienne de Vanier est une exception particulièrement intéressante et démontre qu'il est possible d'établir des services municipaux bilingues sans l'appui du provincial. Dans la région de la capitale, les régimes linguistiques ont presque toujours été conçus dans la perspective de l'Ontario ou du Québec, plutôt que dans celle du pays tout entier.

La constatation qui précède ne s'applique pas uniquement aux régimes linguistiques mais aux systèmes scolaires, aux cours de justice et aux conseils municipaux électifs, qui sont tous formés d'après les normes provinciales. Les institutions provinciales ont fortement imprégné aussi les attitudes de la population dans les deux secteurs de la région. Dans le secteur ontarien, l'illustration la plus omniprésente de cette mentalité est sans aucun doute l'unilinguisme de la signalisation routière provinciale et municipale, qui contraste avec les panneaux bilingues des routes de promenade fédérales. Cette mentalité a d'ailleurs été caractérisée en quelques mots par un député fédéral de la région, qui a déclaré en Chambre: « Ottawa, capitale nationale, a une double distinction: elle est d'abord le chef-lieu du comté de Carleton et, en second lieu, la capitale du Canada ». Le secteur québécois accuse une semblable tendance au régionalisme, quoique les conditions particulières de l'ouest du Québec expliquent toute l'importance qu'on attache, dans ce secteur, par exemple, aux problèmes économiques. Les habitants ont un sentiment de frustration aggravé par celui de n'avoir pas pro-



fité de « l'industrie » la plus importante de la région: l'administration fédérale. De plus, on estime que la région, isolée du reste du Québec, a aussi été négligée du gouvernement provincial.

De l'avis de la Commission, la frontière interprovinciale a eu de profondes conséquences pour la communauté francophone de la région, car elle la divise en deux groupes à peu près égaux. Alors que celui du Québec s'attache surtout au problème du développement économique, celui de l'Ontario est préoccupé par des problèmes de survivance culturelle en tant que minorité francophone établie dans une région et une province de langue anglaise. Dans ces conditions, il est impossible que se constitue et se développe une communauté francophone intégrée, viable et créatrice sur le plan culturel.

Dans toute proposition de réforme de la situation dans la capitale, il faudra tenir compte des deux grands problèmes distincts qu'elle comporte. D'abord la pleine participation du secteur québécois aux activités de la région se rattachant à la fonction de capitale nationale. Ensuite le problème de l'égalité, dans le secteur ontarien, entre la minorité francophone et la majorité de langue anglaise. Il faut résoudre ces deux problèmes si l'on veut vraiment réaliser l'égalité dans la région de la capitale.

---

### Chapitre III

### Le principe d'égalité

---

La capitale fédérale, tout comme le gouvernement fédéral, doit être considérée non pas comme la propriété des Canadiens de langue anglaise ou de ceux de langue française, mais comme le fruit de leur collaboration, symbolisant tout ce qu'ils ont en commun. La Commission ne croit pas que les mesures préconisées dans les précédents livres de son rapport puissent faire disparaître, dans une région quelque peu étendue, toutes les difficultés auxquelles sont en butte ceux qui forment la minorité de langue



officielle. Elle estime important, toutefois, que la région de la capitale fédérale reflète non pas la domination d'une langue sur l'autre mais plutôt un état d'équilibre entre les deux langues officielles.

La démographie de la région de la capitale nous apprend qu'il n'est pas d'agglomération urbaine au Canada où la population dont la langue maternelle est l'anglais et celle dont la langue maternelle est le français soient plus près d'un état d'équilibre (56 et 38 % respectivement) bien que la population soit inégalement répartie entre les secteurs ontarien (78 %) et québécois (22 %). De la comparaison, selon la langue maternelle ou l'origine ethnique, des niveaux d'instruction, des revenus, de la répartition professionnelle ou géographique de la population, ou du degré de bilinguisme, la Commission conclut que la réalisation de l'égalité exigera beaucoup plus que des mesures linguistiques ou qu'un équilibre numérique.

En particulier dans les domaines de l'enseignement et des institutions culturelles, il s'agira d'assurer en français les mêmes services qu'en anglais, afin que tout citoyen de la région de la capitale ait le choix de vivre complètement sa vie en français ou en anglais, sans éprouver le sentiment d'y perdre ou d'être privé, relativement à ce qu'aurait apporté l'autre choix. Il va de soi que ceux qui sauront les deux langues s'assureront un avantage appréciable, mais il importe que la vie dans la région de la capitale soit intéressante et variée pour les unilingues. La mobilité de la population et le fait que la capitale doit attirer du personnel en concurrence avec d'autres grandes villes, sont d'autres motifs pour lesquels, selon la Commission, le gouvernement fédéral devrait s'intéresser de près aux conditions de vie qu'offre Ottawa.

Les propositions de la Commission relatives à la capitale ne comportent de réduction des droits linguistiques ni d'aucun des services existants. Par contre, il peut être nécessaire que les titulaires de certains emplois





(agents de police, guides touristiques, etc.) soient bilingues pour bien remplir leur fonction. Mais il est bon nombre de situations où les services pourront être dispensés dans les deux langues officielles sans exiger de tous le bilinguisme individuel.

C'est sans doute dans le secteur public que les réformes les plus immédiates pourraient être réalisées, mais on concevrait mal, dans une capitale où tous les services publics, au sens le plus large du terme, sont assurés au complet dans les deux langues, que le secteur privé se comporte tout autrement. De plus, certains services du secteur privé pourraient être amenés à se conformer à la politique du gouvernement par différents moyens, dont une législation en matière de langue et des ententes et contrats entre les gouvernements et l'entreprise privée.

La Commission a tenu à faire de son principe fondamental la première recommandation de son cinquième livre: que, dans la région de la capitale fédérale, le français et l'anglais aient un statut d'égalité totale et que l'ensemble des services dispensés au public soient partout accessibles dans les deux langues (recommandation n<sup>o</sup> 1).

---

## Chapitre IV

## Le rôle du gouvernement fédéral

---

Le gouvernement fédéral est la seule autorité qui embrasse les deux secteurs provinciaux de la région de la capitale fédérale. La Commission de la capitale nationale (C.C.N.) est le seul organisme fédéral dont l'objet exclusif est la région de la capitale. Toutefois, la C.C.N. n'a pas notablement réussi à satisfaire aux principales exigences du régime d'égalité, et il y a à cela plusieurs raisons: son mandat pourrait comporter une certaine idée du caractère linguistique et culturel de la capitale, mais ses attributions formelles sont nettement et massivement orientées vers l'aménagement



matériel; elle n'a guère l'appui du public, surtout dans le secteur québécois; enfin, elle ne possède pas non plus les pouvoirs nécessaires pour contribuer au développement social et économique du milieu.

Le ministère des Travaux publics remplit aussi une fonction importante dans le développement de la capitale. Il n'a pas joué un rôle de chef de file dans l'évolution vers l'égalité linguistique en secteur ontarien ou vers un meilleur équilibre des activités entre les secteurs ontarien et québécois. Le choix des emplacements pour les immeubles fédéraux peut largement contribuer à l'égalité. De ce point de vue, il y a, entre les deux secteurs, un sérieux déséquilibre qui s'est accru considérablement entre 1964 et 1968; alors que la superficie des locaux dont le gouvernement est locataire ou propriétaire à Ottawa a presque doublé, à Hull, elle a diminué. Aux yeux de la Commission, pour corriger la disparité relative, il faudra qu'une action soutenue s'ajoute aux projets d'expansion annoncés en 1969 par le gouvernement fédéral.

Le gouvernement, propriétaire de biens-fonds et d'une multitude d'immeubles publics dans la région de la capitale, est un important contribuable qui verse aux municipalités des subventions tenant lieu de taxes plutôt que des impôts; en 1967, elles se sont élevées à près de \$12 millions, dont certains impôts pour les propriétés de toute nature. En conséquence du très grand nombre d'immeubles fédéraux dans le secteur ontarien, les municipalités de ce secteur ont reçu 95 % de ce total. La seule ville d'Ottawa, avec 52 % des effectifs démographiques de la région, a touché 89 % du total. La part de la ville de Hull, qui avait été égale à 8 % de celle d'Ottawa pour la décennie 1954-1964, est tombée à 5 % pour l'exercice 1966-1967.

Quatre des principaux organismes fédéraux à vocation culturelle ont leur siège et leur domaine de rayonnement dans la région de la capitale, soit la Galerie nationale, la Bibliothèque nationale, les Musées nationaux et le



Centre national des arts. Tous sont situés dans le secteur ontarien. De l'avis de la Commission, ces organismes fédéraux ont accordé trop peu d'attention aux exigences de l'égalité dans la capitale et commencent seulement à élaborer des politiques d'affirmation du rôle fédéral.

La Commission voit quatre raisons en faveur d'une politique fédérale plus positive en ce qui concerne l'égalité dans la région de la capitale. En premier lieu, le gouvernement fédéral est le mieux placé pour envisager la capitale en fonction de tout le Canada; de plus, il est la seule autorité à détenir une compétence s'étendant à toute la région. Elle donne comme troisième raison que, dans l'esprit de bon nombre de Canadiens, la capitale, symbolisée par Ottawa, a acquis une sorte de notoriété comme ville où toutes les décisions sont prises dans le sens de l'unilinguisme. Ce symbolisme regrettable doit être corrigé pour s'harmoniser avec les valeurs d'un système fédéral reposant sur le principe d'égalité. Enfin, une politique fédérale plus positive dans la capitale constituerait une illustration concrète du souci du gouvernement pour l'égalité à l'échelle canadienne, et son exemple pourrait servir d'inspiration pour les districts bilingues qui seront bientôt créés.

La Commission s'est arrêtée à la solution de la double capitale, composée de deux secteurs territoriaux, ontarien et québécois. Ainsi, les ressources offertes aux francophones se trouveraient essentiellement dans le secteur québécois, et celles destinées aux anglophones, dans le secteur ontarien. Pour trois raisons importantes, la Commission préfère le principe de l'égalité des ressources et des droits pour toute la région. Premièrement, il est mieux adapté à la situation démographique; à l'heure actuelle, environ la moitié de la population francophone habite sur la rive ontarienne de l'Outaouais. Deuxièmement, une capitale doit être un point de rencontre; les avantages les plus patents d'une capitale fédérale seraient perdus si, à longue échéance, une double capitale devait aboutir à deux secteurs d'habi-





tation distincts. La troisième raison a trait aux symboles. Comme les autres institutions fédérales, la capitale devrait représenter ce que les Canadiens ont en commun. Or, une double capitale ne mettrait en relief que le strict minimum des valeurs communes.

Dans la perspective de son mandat, la Commission a trouvé la « présence fédérale » dans la capitale, déplorablement faible et peu coordonnée. La politique d'égalité des droits et des possibilités qu'elle propose implique la participation active du gouvernement fédéral aux projets d'aménagement de la région de la capitale. Le renforcement de la présence fédérale exigera un nouvel équilibre des points de vue fédéral, provinciaux et locaux, non l'élimination des présences provinciales et locales. Cette participation plus active du gouvernement fédéral que la Commission juge nécessaire fait l'objet de sa deuxième recommandation.

---

## Chapitre V

## Propositions concernant la région de la capitale

---

Depuis quelques années, le gouvernement fédéral s'achemine vers l'emploi des deux langues officielles dans les services qu'il dispense, mais il reste un grand écart entre la théorie et la pratique. C'est pourquoi la Commission recommande un certain nombre de mesures. Tout d'abord, que d'ici deux ans on rende bilingues inscriptions et panneaux extérieurs et intérieurs des immeubles situés dans la région de la capitale fédérale et gérés par le ministère des Travaux publics (recommandation n° 3). Les préposés au service du public dans ces immeubles devraient, d'ici cinq ans, être tous bilingues. Pour les mêmes raisons, les contrats relatifs à la location d'immeubles ou partie d'immeubles par le gouvernement fédéral devraient être assortis de clauses concernant la langue des inscriptions et le bilinguisme du personnel (recommandation n° 4); de plus, il s'impose que les



subventions du gouvernement fédéral pour la réalisation de travaux publics municipaux ou provinciaux dans la région de la capitale, soient assorties de l'obligation d'y respecter le bilinguisme, une fois les ouvrages terminés (recommandation n<sup>o</sup> 5). Enfin, la Commission recommande que dans toutes les activités des organismes fédéraux au sein de la capitale fédérale, les services en français soient assurés de la même façon que les services en langue anglaise, c'est-à-dire de façon courante et notoire et non à titre exceptionnel ou sur demande (recommandation n<sup>o</sup> 6).

La Commission s'adresse ensuite aux provinces d'Ontario et de Québec en leur recommandant d'accepter en principe que tous les services qu'elles assurent dans la région de la capitale fédérale soient accessibles en anglais et en français, au choix de chaque citoyen, et que cette mesure donne lieu à un droit garanti par une loi provinciale (recommandation n<sup>o</sup> 7). La mise en oeuvre de cette recommandation entraînera des changements plus importants dans le secteur ontarien que dans le secteur québécois.

Il apparaît important à la Commission que la gamme entière des services municipaux soient assurés en anglais et en français dans la région de la capitale fédérale et elle recommande qu'une loi provinciale en garantisse le droit (recommandation n<sup>o</sup> 8). L'importance de la ville d'Ottawa ne tient pas seulement à ce que cette ville symbolise pour beaucoup de Canadiens la capitale du pays, mais aussi au fait qu'elle compte un plus fort contingent de francophones que toute autre municipalité située à l'ouest de l'agglomération montréalaise; l'instauration du bilinguisme dans les services municipaux d'Ottawa pourrait se faire en trois étapes. En formulant pour les administrations régionales la même recommandation que pour les administrations



municipales (recommandation n° 9), la Commission souligne le danger, pour la minorité francophone du secteur ontarien, de ne plus pouvoir faire entendre sa voix dans un vaste ensemble régional, alors qu'elle le pouvait dans des administrations plus petites comme celle de la ville de Vanier ou du canton de Gloucester.

Le droit d'utiliser le français ou l'anglais est déjà garanti par la constitution pour les tribunaux du secteur québécois et pour tous les tribunaux fédéraux. C'est donc spécifiquement à l'Ontario que s'adresse la Commission en recommandant que les mesures soient prises immédiatement pour que l'usage du français soit adopté par les tribunaux tenant audience dans le secteur ontarien de la région de la capitale fédérale (recommandation n° 10).

Tout en reconnaissant qu'en Ontario et au Québec les politiques scolaires et l'enseignement proprement dit sont en pleine transformation, et que d'autres changements importants feront suite à l'action des ministères provinciaux, la Commission note certains grands problèmes qui se posent encore au niveau local, dans la région de la capitale fédérale, et s'intéresse à deux aspects importants de la question de l'enseignement: le financement et la représentation.

Les enquêtes de la Commission ont établi de sérieux écarts, en Ontario, entre les revenus des commissions des écoles publiques et ceux des commissions des écoles séparées, et ce sont les écoles séparées que fréquentent la plupart des jeunes francophones. Les différences de revenu ont eu des effets qualitatifs et quantitatifs sur les deux systèmes d'enseignement élémentaire. Il faut donc parvenir à équilibrer les revenus annuels des deux commissions scolaires. La Commission considère que l'Ontario et le gouvernement fédéral devraient consacrer une étude aux revenus dont disposent les commissions scolaires de la région de la capitale afin de trouver le moyen





d'éliminer les disparités susceptibles de se répercuter sur la qualité de l'enseignement assuré à la minorité de langue officielle.

Dans le secteur québécois, les intérêts de la minorité anglophone sont assez bien représentés, vu que chacun des deux groupes linguistiques, à l'exception des anglophones catholiques, administre ses propres écoles. Dans le secteur ontarien, du point de vue de l'administration scolaire, la population francophone relève de quatre autorités locales distinctes, et son influence politique se trouve dispersée. Pour remédier à cette situation, la Commission recommande que, dans le secteur ontarien de la région de la capitale, toutes les écoles élémentaires de langue française soient placées sous l'autorité du Conseil des écoles séparées d'Ottawa, et que toutes les écoles secondaires de langue française soient placées sous l'autorité du Conseil scolaire d'Ottawa (recommandations nos 11 et 12). La Commission préconise une structure bicamérale comme celle du Conseil des écoles séparées d'Ottawa pour résoudre les problèmes d'une administration bilingue, propose un mode de répartition de l'impôt foncier et suggère que l'Ontario et les commissions scolaires locales intéressées étudient la question de la représentation des francophones et élaborent un moyen d'empêcher que leurs intérêts soient oubliés.

Il est une autre question d'une assez grande importance pour la région de la capitale, soit celle de l'enseignement sans caractère confessionnel dans la langue de la minorité de langue officielle. La Commission recommande que l'Ontario et les commissions scolaires concernées étudient la possibilité d'offrir accès, dans la région de la capitale fédérale, à l'enseignement dispensé dans l'autre langue officielle, sans restriction d'ordre religieux ou financier (recommandation n° 13). La Commission rappelle enfin la nécessité de multiplier les possibilités d'accès à un enseignement secondaire supérieur ou supérieur en français et propose une meilleure collaboration



interprovinciale et une coordination plus efficace à ces niveaux (universités, collèges d'enseignement général et professionnel, écoles normales).

Après avoir rappelé l'importance des communications de masse et des institutions culturelles dans la réalisation de l'égalité, dans la région de la capitale fédérale, la Commission recommande que le Conseil de la radio-télévision canadienne accorde la priorité au principe de l'égalité linguistique dans la région, lors de l'octroi de nouveaux permis ou du renouvellement des permis détenus à l'heure actuelle (recommandation n° 14). Elle encourage aussi les pouvoirs publics à fournir toute l'aide possible au secteur privé dans le domaine des vocabulaires techniques et des cours de langue consacrés à certains domaines spécialisés.

La comparaison des revenus moyens par municipalité, dans la région de la capitale, permet d'établir que les municipalités du Québec sont désavantagées par rapport à celles du secteur ontarien, et que les municipalités ayant une forte proportion de francophones sont désavantagées par rapport à celles dont la population est en majorité anglophone. Pour aider à éliminer les disparités économiques entre les deux secteurs, la Commission recommande deux mesures: que les gouvernements fédéral et provinciaux accordent désormais plus d'attention à la commodité, pour les différentes parties de la région de la capitale fédérale, de l'accès aux moyens de transport et de communication (recommandation n° 15); que le gouvernement fédéral établisse, pour la planification des dépenses relatives aux immeubles qui lui appartiendraient ou qu'il prendrait à bail dans la région de la capitale fédérale, un programme ayant pour objet de corriger les déséquilibres entre les deux secteurs (recommandation n° 16). Il faudrait aussi entreprendre une étude fouillée des répercussions, sur l'équilibre économique, des subventions tenant lieu de taxes que verse le gouvernement fédéral aux municipalités de la région de la capitale fédérale.



L'ensemble des mesures préconisées par la Commission exige la collaboration entre les divers gouvernements et la coordination de leurs travaux. Un organisme tripartite pourrait être créé par le gouvernement fédéral et les gouvernements du Québec et de l'Ontario; il serait spécialement chargé de coordonner dans le détail les éléments du programme esquissé par la Commission pour la région de la capitale fédérale (recommandation n° 17). Laissant aux trois gouvernements le soin de déterminer la nature exacte de cet organisme, la Commission formule à son sujet un certain nombre d'observations.

L'organisme tripartite n'exercerait aucun pouvoir au delà des limites fixées d'un commun accord par les trois gouvernements, qui devraient tout d'abord délimiter la région qui fera l'objet de leur collaboration. Il leur faudra aussi s'entendre sur deux autres points: le rôle des gouvernements des autres provinces et le rôle des administrations régionales et municipales de la région.

La question la plus importante est d'assurer aux diverses parties une représentation appropriée au sein du conseil qui arrêtera la politique de l'organisme tripartite. Les premiers membres de son conseil pourraient être nommés par les trois gouvernements intéressés; plus tard le conseil pourrait être élu par la population de la région. Les dépenses du nouvel organisme seraient partagées entre les trois gouvernements.

Essentiellement, les fonctions du nouvel organisme seraient celles d'un mécanisme qui permette d'étudier, de définir, de préciser et de coordonner les diverses administrations publiques, en vue de l'aménagement d'une capitale digne du Canada. Aussi devrait-il, au premier chef, accumuler des données précises sur la région et diffuser entre les trois gouvernements les renseignements sur les programmes que chacun envisage d'appliquer. Le nouvel organisme pourrait se préoccuper des problèmes linguistiques, s'attachant





par exemple à normaliser les panneaux de signalisation dans toute la région; il pourrait également promouvoir le tourisme et l'industrie dans la région. Dans un avenir assez rapproché, figureraient parmi ses fonctions, la coordination des services et des possibilités en matière d'enseignement et la question des transports locaux; de même, la planification du développement urbain et de l'expansion économique pourraient relever du nouvel organisme. La Commission espère que cet organisme amorcera une évolution et que les trois gouvernements pourraient lui confier progressivement certains pouvoirs de décision, à mesure que l'expérience et la confiance s'accroîtraient; il deviendrait le lieu d'un dialogue ininterrompu au sujet des programmes à long terme.

---

#### Appendices

---

La Commission consacre un long appendice à la question d'un Territoire de la capitale fédérale, dont l'idée a été avancée au cours des séances publiques de la Commission, et étudie les changements institutionnels qu'entraînerait la création d'un tel Territoire. Un autre appendice fait la revue des opinions exprimées sur le principe d'un « district fédéral ». Le fait qu'une partie du public soit favorable à ce principe justifie, aux yeux de la Commission, qu'on l'étudie sérieusement. Mais à cause des objections de poids exprimées à l'endroit de cette formule, la Commission recommande pour l'avenir immédiat la création de l'organisme tripartite.



---

Recommandations

1. Nous recommandons que, dans la capitale actuelle comme dans la région qui serait désignée capitale fédérale, l'anglais et le français aient un statut d'égalité totale, et que l'ensemble des services dispensés au public soient partout accessibles dans les deux langues. (§ 144)
2. Nous recommandons que le gouvernement fédéral assume un rôle direct et positif dans la capitale actuelle comme dans la région qui serait désignée capitale fédérale, afin d'y promouvoir, sous tous ses aspects, l'égalité entre anglophones et francophones. (§ 192)
3. Nous recommandons que d'ici deux ans on rende bilingues inscriptions et panneaux extérieurs et intérieurs de tous immeubles situés dans la région de la capitale fédérale et gérés par le ministère des Travaux publics. (§ 207)
4. Nous recommandons que tous les contrats relatifs à la location d'immeubles ou parties d'immeubles par le gouvernement fédéral dans la région de la capitale fédérale soient assortis de clauses concernant l'emploi des deux langues par le bailleur et ses employés ou agents, notamment pour les panneaux et inscriptions à l'extérieur et à l'intérieur, et pour les services assurés par les garçons d'ascenseur, les commissionnaires et tout le personnel ayant des contacts avec le public ou avec les fonctionnaires. (§ 212)
5. Nous recommandons que les subventions du gouvernement fédéral (y compris celles de la Commission de la capitale nationale),



# La capitale fédérale

accordées aux municipalités ou aux provinces pour la réalisation de travaux publics dans la région de la capitale fédérale, soient assorties de l'obligation d'y respecter le bilinguisme, une fois les ouvrages terminés (§ 214)

6. Nous recommandons que dans toutes les activités des organismes fédéraux au sein de la région de la capitale fédérale, les services en français, comme ceux en langue anglaise, soient assurés de façon courante et notoire et non à titre exceptionnel ou sur demande. (§ 216)
7. Nous recommandons que l'Ontario et le Québec acceptent en principe que tous les services provinciaux assurés dans leurs secteurs respectifs de la région de la capitale fédérale, et que tous les services assurés par les capitales provinciales aux citoyens de la région de la capitale fédérale, soient accessibles en anglais et en français, au choix de chaque citoyen, et que cette mesure linguistique donne lieu à un droit garanti par une loi provinciale. (§ 218)
8. Nous recommandons que la gamme entière des services municipaux soient assurés en anglais et en français dans la région de la capitale fédérale et fassent l'objet d'un droit garanti par une loi provinciale. (§ 236)
9. Nous recommandons que, dans la région de la capitale fédérale, toute la gamme des services des administrations régionales soient assurés en anglais et en français et fassent l'objet d'un droit garanti par une loi provinciale. (§ 242)
10. Nous recommandons que la province d'Ontario prenne immédiatement des mesures pour que l'usage du français soit adopté par les tribunaux tenant audience dans le secteur ontarien de la région de la capitale fédérale. (§ 249)
11. Nous recommandons que toutes les écoles élémentaires de langue française du comté de Carleton soient placées sous l'autorité du Conseil des écoles séparées d'Ottawa. (§ 268)
12. Nous recommandons que toutes les écoles secondaires de langue française du comté de Carleton soient placées sous l'autorité du Conseil scolaire d'Ottawa. (§ 263)





## Recommandations

13. Nous recommandons que la province d'Ontario et les commissions scolaires concernées étudient la possibilité d'offrir accès, dans la région de la capitale fédérale, à l'enseignement dispensé dans l'autre langue officielle, sans restrictions d'ordre religieux ou financier, aux parents qui souhaitent cette instruction pour leurs enfants. (§ 274)
14. Nous recommandons que le Conseil de la radio-télévision canadienne accorde la priorité au principe de l'égalité linguistique dans la région de la capitale fédérale, lors de l'octroi de nouveaux permis ou du renouvellement des permis détenus à l'heure actuelle. (§ 277)
15. Nous recommandons que le gouvernement fédéral et les gouvernements de l'Ontario et du Québec accordent désormais plus d'attention à la commodité, pour les différentes parties de la région de la capitale fédérale, de l'accès aux moyens de transport et aux communications.
16. Nous recommandons que le gouvernement fédéral établisse, pour la planification des dépenses relatives aux immeubles qui lui appartiendraient ou qu'il prendrait à bail dans la région de la capitale fédérale, un programme ayant pour objet de corriger le déséquilibre entre le secteur ontarien et le secteur québécois. (§ 294)
17. Nous recommandons que le gouvernement fédéral et les gouvernements du Québec et de l'Ontario créent un organisme consultatif tripartite spécialement chargé de coordonner dans le détail les éléments du programme que nous avons esquissé pour la région de la capitale fédérale. (§ 300)



Dans son sixième livre, la Commission étudie les relations entre les deux groupes de langue officielle au sein des associations volontaires. Elle se conforme aux dispositions de son mandat en vertu desquelles il lui incombait de « faire rapport sur le rôle dévolu aux institutions, tant publiques que privées [...] en vue de favoriser le bilinguisme, de meilleures relations culturelles ainsi qu'une compréhension plus répandue du caractère fondamentalement biculturel de notre pays ». Le présent livre est partie intégrante du rapport final; cependant, à la différence des autres, il ne contient pas de recommandations explicites, — c'était impossible en raison du nombre et de la diversité des associations volontaires, — mais une analyse des problèmes auxquels sont en butte certaines associations, et l'exposé des diverses solutions qu'elles ont élaborées. Tous les intéressés devraient y trouver au besoin d'utiles indications.

Le programme de recherche à la base du présent livre comportait des études détaillées de plus de 20 associations; il marque un premier effort important en ce domaine au Canada. Les sphères d'activité de ces associations sont les suivantes: sport et loisir chez les jeunes, éducation, affaires, politique, professions, syndicalisme agricole et ouvrier, amélioration du milieu social et administration municipale. Les rencontres régionales, les audiences publiques et les mémoires ont été des sources de renseignements utiles à la Commission pour déterminer dans quelle mesure les associations volontaires réalisent l'égalité des chances et pour proposer des moyens de progresser sous ce rapport. La Commission souligne que les associations volontaires exercent, comme organismes sociaux, une influence qui ne peut manquer d'agir sur les décisions futures des Canadiens en matière de relations culturelles. Elle analyse des situations concrètes et les options auxquelles ces dernières ont donné lieu.



C'est pourquoi les conclusions doivent être interprétées à la lumière de l'ouvrage tout entier.

---

## Chapitre premier

## Les associations volontaires et la dualité canadienne

---

Dans ce chapitre, la Commission considère les associations volontaires sous l'angle de leur rôle social et, plus précisément, de la dualité canadienne. Selon la conception de celle-ci, chacun des deux groupes linguistiques peut se doter d'un ensemble d'associations adapté à son milieu, et tirer les mêmes avantages des activités mixtes. Aux fins du présent livre, les associations volontaires se définissent par trois caractéristiques: leurs membres peuvent s'en retirer s'ils le désirent; elles n'ont pas de lien direct avec le travail; elles sont indépendantes de l'État en règle générale. À peu près la moitié de la population adulte appartient à des associations volontaires; souvent les membres les plus actifs et les plus dynamiques remplissent des fonctions de dirigeants dans d'autres institutions sociales.

Les associations volontaires ont une action à deux paliers: auprès de leurs membres, par des fonctions déterminées; auprès de la société, en permettant aux citoyens de mener une vie personnelle plus satisfaisante et d'exercer une plus grande influence sur les décisions intéressant l'ensemble de la communauté. Les opinions relatives aux questions d'intérêt public acquièrent plus de cohérence au sein des associations volontaires. De la sorte, celles-ci se trouvent à agir sur la population et sur les gouvernements. Le lien étroit entre la vie des associations volontaires et le monde politique montre que l'interaction des francophones et des anglophones dans le cadre de leurs associations ou par leur entremise a des répercussions considérables sur la dualité canadienne. La présente étude est centrée sur les facteurs favorables ou défavorables à l'évolution parallèle des deux





communautés linguistiques, sur les tensions qui se sont produites et sur la manière dont les associations ont réagi. Il faut tenir compte en outre des influences étrangères aux associations: rapports numériques des deux groupes, proximité des États-Unis et situation politique. Pour recruter des membres, une association doit offrir plus d'avantages qu'elle ne demande de sacrifices; de même, pour assurer aux deux groupes des possibilités égales de participation, elle doit ménager à l'un et à l'autre des conditions sensiblement comparables. En fonction de ce principe, la Commission étudie, dans les chapitres suivants, les associations volontaires sous l'angle de leurs objectifs, de leurs activités, de leurs structures (dont la représentation) et de la langue utilisée dans les communications.

---

## Chapitre II

## Objectifs

---

Certaines associations volontaires se consacrent essentiellement aux intérêts de leurs membres; ce sont les associations utilitaires. D'autres s'emploient surtout à transformer le milieu et à diffuser (ou « projeter ») certaines valeurs. D'où le qualificatif d'associations « projectives », selon la terminologie anglo-saxonne. Les associations groupant anglophones et francophones sont qualifiées de « communes » dans le rapport. Et lorsque deux associations distinctes et ordinairement unilingues exercent leurs activités dans le même domaine, on les désigne du terme de « parallèles ». Il existe parfois entre ces dernières, mais pas nécessairement, des liens de caractère officiel. L'observation enseigne qu'une satisfaction égale des deux communautés linguistiques dans les associations communes est plus difficile à réaliser lorsque leurs objectifs ont trait à l'éducation et à l'action sociale (projection) plutôt qu'aux loisirs ou aux fins utilitaires. L'effort pour déterminer une orientation politique, par exemple, suppose une décision quant



au gouvernement dont relève la question. Et l'éducation, elle, est liée aux valeurs sociales.

Les opinions divergentes des anglophones et des francophones dans ces domaines ont souvent été l'occasion de conflits dans nombre d'associations. Beaucoup ont des liens historiques et structuraux avec des associations américaines ou britanniques qui, dans leur développement, n'avaient pas eu à tenir compte de disparités d'ordre linguistique et culturel. Il se peut que des organisations dont les buts, les structures et les méthodes ont été empruntés à l'extérieur ne se prêtent pas suffisamment à la diversité des opinions pour convenir au Canada. Ces dernières années, presque toutes les associations canadiennes au service des deux groupes linguistiques ont constaté que leurs fins et leurs méthodes étaient mal adaptées à la dualité canadienne; aussi les a-t-on soumises à une analyse rigoureuse.

---

### Chapitre III

### Activités des associations

---

La Commission examine ensuite les activités des associations volontaires au point de vue de la satisfaction personnelle des membres des deux communautés linguistiques, ainsi que de l'aptitude à satisfaire les besoins des anglophones et des francophones en tant que groupes. Elle conclut que, pour diverses raisons, les francophones retirent moins de profit que les anglophones des activités des associations communes. Beaucoup d'organisations d'envergure nationale trouvent difficile de diffuser leur information en français comme en anglais. Les cours qu'elles organisent se donnent surtout en anglais et souvent entraînent des frais de déplacement que les francophones, moins fortunés en général, peuvent plus difficilement se permettre. Les réunions et les congrès, pour des raisons de langue et de programme, exercent moins d'attrait sur les francophones.



Le travail administratif de la plupart des associations d'envergure canadienne est effectué au siège, à Ottawa ou à Toronto, par des anglophones. Finalement, il se pose des problèmes d'ordre culturel; ainsi, le sentiment d'appartenir à une minorité a des répercussions sur la personne et sur sa place dans les associations.

Les activités des associations devraient être coordonnées de façon que les membres de chaque groupe linguistique puissent pousser leur développement au maximum sans gêner celui des autres, mais en profitant de leur présence. Il importe que les dépenses soient réparties équitablement et que les deux groupes participent à l'élaboration et à l'exécution des programmes. La planification commune et une large mesure de décentralisation offrent des moyens d'y parvenir.

---

## Chapitre IV

## Structures

---

La structure d'une organisation comporte des dispositions officielles et des dispositions non officielles. Pour ce qui est des premières, énoncées dans les constitutions, elles précisent les échelons auxquels se décident certaines orientations, de même que les voies de l'autorité et du commandement. Les constitutions expriment les objectifs du groupe et définissent les rapports à maintenir entre les divers éléments. Dans un pays comprenant deux communautés de langue officielle, certains indices permettent de déceler l'opinion qu'entretiennent les membres des deux groupes sur ce que devrait être leur action réciproque. Reflétant en quelque sorte la communauté politique du Canada, les associations volontaires se heurtent à des dilemmes semblables à ceux que doit résoudre le fédéralisme canadien: Jusqu'où doivent aller la centralisation ou la décentralisation? Que doivent être les relations officielles entre francophones et anglophones?





On peut classer les associations en prenant pour critère la présence d'anglophones et de francophones parmi les membres. À un extrême, on aura un organisme mixte, unitaire et d'envergure canadienne, composé de membres des deux groupes linguistiques et ne tenant pas compte dans sa structure de sa dualité culturelle. À l'autre extrême, l'association comprendra, pour chacun des deux groupes linguistiques, des sections unilingues qui seront soit séparées, soit unies par des liens structuraux ténus. Entre ces deux types d'associations (les *communes* et les *parallèles*), il existe une très grande variété de structures. Dans l'analyse des deux catégories, le critère consiste à considérer comme avantageuses les pratiques favorables à une égale participation.

#### *Les associations communes*

Dans les associations communes et unitaires, les décisions se prennent plus simplement et les politiques sont généralement très définies. Ces associations sont particulièrement efficaces pour des effectifs peu nombreux et dispersés, et lorsqu'il s'agit de buts utilitaires restreints. Elles offrent en outre l'avantage de favoriser des relations étroites entre les membres des deux communautés de langue officielle. D'autre part, ce type d'associations comporte, notamment dans les domaines des décisions et de l'administration, le risque de la domination des anglophones, plus nombreux, et celui d'une absence de considération pour ce qui intéresse les francophones. La façon d'obvier à cet inconvénient a été de créer des sections provinciales ou régionales dotées d'une bonne mesure d'autonomie; ainsi, le plus souvent, l'aile québécoise exprime les intérêts culturels des francophones à l'échelon national. Alors, le Québec joue le rôle de champion de l'une des deux communautés linguistiques. Cependant, les intérêts du groupe québécois ne correspondent pas toujours à ceux des francophones des autres provinces, et on ne saurait dire que ses dirigeants sont toujours leurs



porte-parole. En cherchant à définir d'une façon acceptable les rapports entre leurs diverses sections, nombre d'associations ont envisagé des raisonnements analogues à ceux qu'on applique à la question des relations entre le gouvernement fédéral et les provinces. Toute association qui adopte une structure non unitaire doit définir avec précision le partage de l'autorité et des attributions entre l'organisme central et les sections régionales.

### *Les associations parallèles*

Les associations parallèles, constituant des organismes distincts, unilingues ou à peu près, comportent des avantages manifestes. Elles sont exemptes des conflits relatifs à la langue, aux valeurs culturelles et aux traditions. Dans les cas de séparation complète, les associations parallèles posent divers problèmes, notamment la question de savoir qui représente le Canada français. Celle-ci prend une acuité particulière lorsqu'une organisation séparée se constitue et que l'association commune est maintenue. La tension varie selon que la séparation a fait suite ou non à de sérieux conflits au sein de l'association commune. Il arrive que des associations parallèles entretiennent d'excellentes relations. D'une manière générale, les anglophones souscrivent au principe d'une association commune unique, alors que les francophones, notamment au Québec, préfèrent l'autonomie de l'association parallèle. La vivacité des sentiments qui caractérise les positions respectives de chaque groupe tient au premier mobile, profondément affectif, du nationalisme et du patriotisme propres à bon nombre de membres des deux communautés linguistiques. La division d'une association commune en deux associations parallèles peut apparaître, aux yeux des anglophones, comme un prélude à la rupture du pays; quant aux francophones, ils s'inquiéteront au plus haut point du sort de leur culture en Amérique du Nord.

Un grave désavantage de la séparation est de réduire la possibilité pour les deux groupes de se renseigner l'un sur l'autre et de se stimuler



récioproquement. Beaucoup d'associations parallèles surmontent cette difficulté en établissant des liens entre elles. Parmi les moyens conçus pour favoriser la collaboration sans compromettre l'indépendance de l'une ou de l'autre, nous pouvons mentionner les comités mixtes, les échanges au niveau des organes de direction, les comités de liaison et diverses consultations entre les cadres permanents.

Le chapitre IV porte aussi, pour ce qui est des associations communales, sur la question de la représentation, particulièrement en ce qui concerne la minorité de langue officielle, la présence des deux groupes dans les organismes internationaux et le choix des représentants. Lorsque la représentation est répartie également entre les provinces, les francophones ont une part réduite dans les décisions. Certaines associations ont adopté le principe de cinq régions afin d'assurer aux francophones une représentation accrue. D'autres sont d'avis que les deux communautés linguistiques doivent avoir le même nombre de représentants dans les comités de direction. Les vice-présidents des sections régionales ou provinciales peuvent être élus par l'ensemble des membres, ou occuper d'office cette fonction à titre de présidents élus indépendamment par les organisations régionales. Dans ce cas, l'association est assimilée à une fédération d'organisations autonomes, où l'organe national n'a qu'un rôle de coordination. Il est évident que les questions de représentation se rattachent aux diverses conceptions du pays. C'est ce que démontre, par exemple, le problème de la représentation auprès des organismes internationaux; il s'agit habituellement de savoir qui désignera les représentants du Canada, ou de déterminer d'un commun accord quelles seront les proportions des anglophones et des francophones dans la délégation.





Pour toute association, de bonnes communications revêtent une importance capitale. La Commission traite de cette question sous l'angle des rapports entre les deux principaux groupes linguistiques. Dans la plupart des associations communes, l'anglais prédomine manifestement. Aussi le francophone doit-il consentir un plus grand effort, car c'est en anglais qu'il lui faut intervenir dans les délibérations, lire la documentation et prendre part aux activités. Parfois aussi se trouvera-t-il incapable de remplir convenablement les fonctions auxquelles il aura été élu, en raison du temps et de l'énergie qu'il devra consacrer au rôle de traducteur ou d'interprète. On devra faire disparaître ces obstacles, s'il doit y avoir égalité d'accès aux avantages d'une association commune. On veillera à ce que la langue d'arrivée des traductions soit correcte et idiomatique, non seulement pour éviter les risques d'interprétations erronées, mais parce que la négligence en ce domaine révèle un manque de respect. La langue n'est pas qu'un moyen de communiquer des idées; elle les exprime, influe sur elles et est inséparable de la culture qu'elle véhicule. Et plutôt que de recourir à la traduction, il vaudra mieux rédiger en anglais et en français, si les circonstances s'y prêtent.

Pour en arriver à mener leurs activités dans les deux langues, les associations peuvent prendre des mesures d'une grande variété. Traduire tous les documents et toutes les délibérations entraînerait, pour certaines petites associations, des dépenses exorbitantes. S'il faut des solutions de compromis, que ce ne soit pas toujours au détriment du même groupe. L'association doit accepter que son activité s'exerce, au besoin, dans la langue de la minorité. Si les grandes associations s'engagent dans la voie du bilinguisme, elles devront envisager toutes les conséquences de ce choix, et non uniquement ses



aspects superficiels. Il faudra y mettre les ressources humaines, la bonne volonté et l'argent que cela suppose. La formule du bilinguisme passif, soit celle de la compréhension orale et écrite de l'autre langue, permet à tous les membres de s'exprimer dans leur langue avec l'assurance qu'on peut les suivre; aussi tend-elle à se répandre. Pour les réunions générales, la traduction simultanée correspond à un besoin absolu; malgré ses inconvénients, son emploi est de plus en plus fréquent dans les associations nationales. Parmi les autres moyens mis à l'essai pour assurer de meilleures communications, on compte les comités ou réunions de coordination des programmes, les échanges d'administrateurs et de délégués, les sièges et le personnel communs et, bien sûr, un personnel bilingue. Il est impératif de résoudre d'abord la question des langues pour évoluer vers une entente véritable entre anglophones et francophones au sein des associations, mais il ne s'agit pas là d'un moyen automatique. Il faut aussi de la sensibilité et l'acceptation de l'autre communauté linguistique.

---

## Chapitre VI

## Conclusions

---

Si le livre VI ne renferme pas de recommandations explicites, l'analyse consacrée à la manière dont les associations influencent et reflètent à la fois le milieu social et politique, et particulièrement les exemples empruntés à la vie de certaines associations, permet de dégager quelques conclusions. Celles du dernier chapitre constituent des indications de base pour les associations volontaires qui entendent aider les Canadiens à prendre pleinement conscience de leur patrimoine linguistique et culturel et à en tirer profit.

1. Les associations volontaires doivent être sensibles à la réalité culturelle et aux conséquences de leurs activités sur les relations entre les deux



groupes de langue officielle. Ce serait là un critérium de leurs programmes et de leurs méthodes.

2. L'égalité des deux langues officielles serait érigée en principe fondamental. Cela suppose des services de traduction, des dirigeants et un personnel bilingues et la traduction simultanée. Étant donné le coût de cette dernière, il conviendrait que les grandes associations nationales examinent cette question avec la Direction de la citoyenneté du Secrétariat d'État, ainsi qu'avec les gouvernements provinciaux, en vue d'obtenir de l'aide pour assurer ces services.

3. Pour les associations communes, les domaines essentiels à étudier sont ceux de la participation, des décisions, de la représentation et des communications.

4. En ce qui concerne les associations parallèles, il importe au plus haut point de maintenir des liens entre elles. Si les deux groupes demeurent isolés, les associations ne pourront profiter mutuellement de leurs initiatives heureuses et le Canada sera privé de la mise en commun de leur expérience.

L'application de ces principes exigera une réorganisation complète de beaucoup d'associations volontaires; de plus, il faudra une forte motivation pour mener les réformes au-delà d'une simple adaptation aux impératifs d'une égalité véritable des chances. Chaque association doit mettre au point sa propre méthode pour assurer des relations culturelles satisfaisantes, ce qui exigera de l'imagination, de la souplesse et un effort soutenu. Dans certaines circonstances, deux associations unilingues séparées pourraient bien représenter la meilleure solution, mais à un prix très lourd si elles aboutissent à une ségrégation générale. Le concept de la collaboration suppose que les deux groupes entreprennent ensemble certaines tâches, et qu'ils s'influencent mutuellement. Toutefois, cet échange fécond n'est possible que si avantages et sacrifices pour les deux parties sont comparables. On





peut établir un parallèle entre les problèmes des associations volontaires et ceux du monde politique. Aussi les attitudes des associations volontaires devant ces problèmes auront-elles des répercussions considérables. Les associations volontaires sont des agents de transformation sociale; elles jouent un rôle de liaison, dans le domaine de l'opinion, entre le gouvernement et la population du Canada. Elles illustrent la volonté d'une vie commune chez les Canadiens.



1967  
Council Royal Commission on Bilingualism  
and Biculturalism

Press Release

Summary of the First Volume  
of the Final Report of the Royal Commission  
on Bilingualism and Biculturalism

NOTE This document has been prepared for  
the assistance of the information  
media but it is not an official  
Commission document.



## INTRODUCTORY NOTES

These pages contain a summary of Volume I of the Report of the Royal Commission on Bilingualism and Biculturalism. Volume I contains:

the Preface;  
the General Introduction to the whole Report;  
Book I, entitled "The Official Languages."

The Preface lists other Books of the Report which the Commission intends to publish ("Book" here means a part of the report and not necessarily a Volume):

- The work world, both private and public sectors, and the socio-economic status of Canadians of different ethnic origins;
- Education, in its relationship with the official languages and different cultures;
- The federal capital;
- Parliament, the Cabinet, and the Supreme Court;
- Voluntary associations;
- The other ethnic groups and their contribution to Canada's cultural enrichment;
- The arts and letters;
- The mass media.

A final Book will bring together the general conclusions of the Report.





TABLE OF CONTENTS

Main Features of Book I	2
Résumé of Volume 1	7
Preface	7
General Introduction	7
Book I	16
Separate Statements	33
Appendices	34
Recommendations	35



## MAIN FEATURES OF BOOK I

In its first Book the Commission recommends a new status for the official languages. It does not propose merely to paper over an unsatisfactory situation, but, rather, to present a new concept of an officially bilingual country in which the two official languages will have new rights and better guarantees. (§ 212)

This new status is based on the principle of equality, which the Commission regards as the main-spring of its terms of reference. It should respect Canadian reality in all its breadth and diversity. (§ 250)

Language reforms at the federal, provincial, and local levels will all be necessary, since only co-ordinated and simultaneous action in all three fields can make measures in each fully effective. (§ 262)

Such action may take place wherever a fairly sizable official-language minority lives, thanks to the "bilingual district," the corner-stone of the system.

This new status for the official languages is explained in the first paragraph of a proposed new version of section 133 of the B.N.A. Act, reading:



English and French are the two official languages of Canada. (§ 418)

In the field of education this would mean, according to a proposed addition to section 93 of the B.N.A. Act:

that every province shall establish and maintain elementary and secondary schools in which English is the sole or main language of instruction, and elementary and secondary schools in which French is the sole or main language of instruction, in bilingual districts and other appropriate areas under conditions to be determined by provincial law. . . . (§ 414)

For the various levels of government, the chief consequences that the Commission draws from the principle of the equality of the two languages are presented in the form of Recommendations.

At the federal level, the Commission recommends:

that English and French be formally declared the official languages of the Parliament of Canada, of the federal courts, of the federal government, and of the federal administration. (§ 270)

The keystone of this recommendation should be a federal Official Languages Act. (§ 429) To ensure the implementation of this law, the Commission proposes the appointment of a Commissioner of Official Languages, to be charged with ensuring respect for the status of French and English in Canada. (§§ 434-435)





At the provincial level, it is necessary to make a certain number of distinctions, based on the differences in demography.

1. It recommends, first,

that the provinces of New Brunswick and Ontario themselves declare that they recognize English and French as official languages and that they accept the language régime that such recognition entails. (§ 293)

This language régime is defined in general terms.  
(§§ 305-323)

This is only a first step. The Commission recommends further that a status of official bilingualism for New Brunswick and Ontario be incorporated in section 133 of the B.N.A. Act, which now refers only to the province of Quebec. (§ 418)

2. For the future, the Commission recommends:

that any province whose official-language minority reaches or exceeds 10 per cent declare that it recognizes French and English as official languages and that it accepts the language régime that such recognition entails. (§ 303)

Here again, the Commission suggests that the essence of this recommendation be inscribed in section 133 and, further, that the section should acknowledge the right of any province to declare itself officially bilingual if it so wishes. (§ 418)



3. Finally, for the immediate future, the Commission recommends:

that the provinces other than Quebec, New Brunswick, and Ontario declare that both English and French may be used in the debates in their legislatures and that these provinces provide appropriate services in French for their French-speaking minorities. (§ 324)

This recommendation is reiterated in subsections 2 and 4 of the proposed new version of article 133, as well as in article 93A.

At the local level, the Commission recommends:

that bilingual districts be established throughout Canada and that negotiations between the federal government and the provincial government concerned define the exact limits of each bilingual district. (§ 341)

Defining the bilingual district at length, the Commission observes that it is neither a new jurisdiction nor, properly speaking, a new administrative structure. Rather, is designed to draw together the elements relating to language among those services run by existing jurisdictions-- federal, provincial, and local (§ 335)--in those regions where the official-language minority is large enough to justify it. (§ 331)



Particular attention is given to large urban and metropolitan areas. (§§ 360 and 402)

Everything said about the bilingual districts applies a fortiori to the federal capital. (§ 371)  
This topic will be examined at length in a future Book of the Report.

These are the main Recommendations contained in Book I of the Report. A résumé of the volume follows.





## RESUME OF VOLUME I

The first Volume comprises three distinct parts-- a short Preface, the General Introduction to the whole Report, and Book I of the Report, entitled The Official Languages.

The Preface cites briefly the Commission's main phases of activity: public and private hearings, study of briefs, and the implementation of a vast research programme.

The provisional conclusion of the Preliminary Report (February 1965) was that "Canada, without being fully conscious of the fact, is passing through the greatest crisis in its history." The Commission believes that the information gathered during the course of its work has confirmed the validity of this preliminary conclusion.

### General Introduction to the Final Report

A number of key words are drawn from the Commission's terms of reference (Appendix I); since these terms have various meanings, the Commission had to make plain which



it was using. The analyses and recommendations made throughout the Report must be read in the light of the Commission's interpretation of its terms of reference.

The Commission insists, first, that the mention of two "peoples who founded Confederation" should not under any circumstances mean that two races or two peoples will be favoured at the expense of other ethnic groups. On the contrary, the term "founding races" or "peuples qui ont fondé la Confédération" refers to the indisputable role played by Canadians of French and British origin in 1867 and even before, when confederation was not an issue. The Commission believes that ideas of language and culture are truly central to its terms of reference and therefore accords them more emphasis than the notions "race," "people," or even "ethnic groups." Thus the Commission does not feel that the notion of ethnic difference, relating to either the group or the origin, should be in any way considered the organizing principle of Canadian society. The Commission deals with people of non-French, non-British origin in two ways:



- a) to the extent that they are integrated into English- or French-speaking society, all that is said of Anglophones or Francophones applies to them; and
- b) to the extent that they remain attached to their original language and culture, they belong to other ethnic groups, whose existence is definitely beneficial to the country.  
(§ 15)

The Commission will devote a future Book to this matter.

The Commission accords much more importance to the fact of language than to ethnic origin: consequently it speaks of linguistic and cultural rather than of ethnic groups.

#### Bilingualism (§§ 25 to 35)

The bilingualism which concerns the Commission is that of the two languages mentioned in article 133 of the B.N.A. Act--English and French. The Commission makes a fundamental distinction between individual bilingualism and institutional bilingualism, emphasising that institutional bilingualism is its main preoccupation. Thus, for the Commission, "the existing state of bilingualism" in Canada is not so much a question of the number of bilingual individuals as of the position of each of the two languages in everyday life, and the opportunities actually offered to each of them.





To go further, a bilingual country or province is not a country or province where all the inhabitants must necessarily speak two languages; rather, it is a country or province in which the principal public and private institutions must provide services in two languages to citizens, the vast majority of whom may very well be unilingual in either of the two languages.

The Commission is fully aware of the importance of bilingualism in individuals. But the individual's first language must have first place; it is more vital, more immediate, and more of the essence than any problems concerning a second language. The consequences of this are far reaching, particularly in education.

#### Biculturalism (§§ 35 to 62)

Linguistic duality in Canada is founded on the co-existence of two principal cultures; the French and English languages are their essential means of expression as well as their most obvious manifestations. In the sense used here, "culture" is a universal style of being, thinking, and feeling; it is the sum of customs and habits as well as shared experience; at root it is the dynamism of a group united by a



specific language. Thus, just as bilingualism should not imply the mixture of two languages, cultural duality in Canada should not suggest a blending of two cultures.

In the Commission's view "biculturalism" covers two main realities: the state of each of the two cultures; and the coexistence and collaboration of these cultures, or the set of conditions which will enable individuals to co-operate effectively.

In Canada these two cultures are embodied in two distinct societies. Since its terms of reference indicate an inquiry into the "existing state of . . . biculturalism," the Commission seeks to establish whether both cultures possess the distinct institutions they need, whether they are properly represented within the principal common institutions, and whether persons who participate in each of them have the opportunity to conserve and to express their own culture.

"Equal Partnership" or "Le principe d'égalité"  
(§§ 62 to 93)

The languages and cultures of this country can be thought of in many different ways. However, the



terms of reference clearly state the problem in terms of equality: they postulate an "equal partnership between the two founding races" of Confederation ("le principe d'égalité entre les deux peuples qui l'ont fondée").

This equality is that of English-speaking and French-speaking Canadians as such, whatever their ethnic origin may be. Individual equality means essentially that everybody has the same access to the various benefits of a society without being hindered by his cultural identity. Thus a person who engages in some activity or associates with some institution must be able to find a setting which will permit him to develop, to express himself, and to be creative in accordance with his own culture. Equality presupposes that this requirement can be satisfied just as well in one group as in the other. It does not mean absolute equality of the members of both groups; but rather a real equality of opportunity, ensuring that the fact of speaking English or French would be neither a help nor a handicap for an individual's participation in the principal institutions.





It will not be possible for this equality to be implemented everywhere, since demographic factors vary too much between one part of the country and another. The Commission does not imagine the notion of equality to mean that the two linguistic groups will enjoy the same services everywhere--- which would, in practice, be absurd; but it recognises that, wherever similar conditions are found, the same services should be made available.

Like the language which expresses it, a culture cannot be fully lived except within its own society. That is to say, individual equality can exist completely only where each society has the means of progressing in its culture and of manifesting it, especially in economic life. Therefore, equality presupposes a considerable expansion, particularly in Quebec, of opportunities open to French-speaking Canadians in both the public and private sectors of the economy.

Finally, the collective aspect of equality has another dimension for the Commission: the political dimension. This is the possibility for each of the two communities to choose its own institutions



or, at least, to have the opportunity to participate fully in making political decisions within a framework shared with the other community. It is a question of the degree of self-determination which one society can exercise in relation to another, the power of decision of each group and its freedom to act, not only in its cultural life but in all aspects of its collective life. Since the principle of equality applies to two linguistic and cultural communities, one much larger than the other, it automatically implies the acceptance of the concept of a minority both in the country as a whole and in each of its regions. Further, it suggests the development of existing situations which provide the possibility of establishing a certain equilibrium between the two communities. The Commission sees the concentration of more than 4,000,000 Francophones in a single province as the only factor which gives some reality, at the outset, to the concept of equal partnership.

Since its inception, the Commission has considered the principle of equality as its mainspring. But it is up to Canadians, particularly through the



political parties and the various governments, to decide whether or not they accept the principle of equality. The Commission's task is, first of all, to ascertain the degree to which equality exists; but it is above all to propose an organized plan, a model in accordance with which the Canadian Confederation might develop from the starting-point of equal partnership.

#### External Factors (§ 93 to 104)

Finally, the General Introduction deals with the external factors which have a significant influence on linguistic and cultural affairs in Canada--the ecumenical movement, our immediate proximity with the United States, and the present technological revolution. The Commission decided that any solution to the problems of association between English-speaking and French-speaking communities in Canada should take into account the phenomenon of rapid change, which imposes continual modification and adaptation on the institutions of each society.





Book I of the Report: The Official Languages

The first Book of the Report is devoted to the status of English and French in Canada. It has two parts, entitled "Bilingualism in Canada: Its Foundations" and "Towards a Régime of Linguistic Equality."

Part I--Bilingualism in Canada: Its Foundations

Part I has three chapters: "Bilingualism of Individuals and States," "Composition of the Population: The Two Main Language Groups," and "Language Rights in Canada: The Legal Foundations."

Chapter I--Bilingualism of Individuals and States  
(§§ 1 to 47)

This chapter deals with the complex nature of individual bilingualism and the great number and variety of bilingual states. It points out that bilingual states were not founded to develop bilingualism among individuals and that, within bilingual states, two or more unilingual centres are usually found, each clustered around one of the principal language groups.



The Commission took particular notice of those bilingual states which place the national languages on an equal footing by law. Whether or not their linguistic or cultural groups are balanced in numbers, the governments of such states generally attempt to perform all their functions in each official language. The Commission observes that, whenever a bilingual state preserves the integrity of its language groups, the tensions that might arise are neutralized to the extent that each group has a sense of cultural security. Thus, to guarantee survival and equality for the minority language may thus become one of the duties of the majority. But the minority also has certain duties, mainly to participate with the majority in the national or federal government of the country.

This chapter finally establishes that, because of the worldwide prestige and influence of English and French, the isolation and the minority situation of the French-speaking community in North America, and the deep roots of the French language in Quebec and Canada, Canada is a bilingual state of a unique kind.



Chapter II--Composition of the Population: The Two  
Main Language Groups (§ 48 to 114)

Continuing the examination of the actual conditions for bilingualism in Canada, the Commission considers two vital questions: What are the ethnic origins of the various components of the country's population? To what extent do they keep their original languages, and what choices do they make about the two official languages?

This chapter also identifies by means of maps the regions of Canada where minorities of the official languages are concentrated and explores briefly the linguistic resources--so far as official languages are concerned--of the country.

Despite the constant increase in numbers of Canadians of other ethnic origins as a result of immigration, linguistic duality remains the basic characteristic and foundation of the Canadian community. The integration of Canadians of non-British and non-French origin into the two linguistic groups gives each a pluralistic character, even if assimilation to English is much stronger and more marked than assimilation to French.





Chapter III--Language Rights in Canada: The Legal Foundations (§§ 115 to 133)

This chapter traces the evolution of linguistic rights in Canada. Through section 133 of the B.N.A. Act of 1867, French was definitively recognized in the country's Constitution as an official language equal to English in certain respects. However, this section, entrenched against any amendment by the Canadian Parliament, has a very limited realm of application and its aim is not to guarantee full linguistic rights for Canadian English-speaking or French-speaking minorities.

The language rights exercised in Canada are generally based on custom, practical considerations, political expediency, or result from the exercise of incidental jurisdiction. While the Commission does not underrate the role of custom or of incidental legislation, there is no doubt that Parliament and the provincial legislatures are free to make such laws about language as seem good to them, subject to the limitations of section 133 of the B.N.A. Act.



In order to reveal more clearly the state of language rights in Canada, this chapter then examines the legal status of minorities in every province so far as English-language and French-language education is concerned. The Commission affirms the wholly inadequate way in which present laws give effect to the concept of a country based on an equal partnership between two linguistic communities. There does not exist in Canada a fully developed linguistic régime expressing the bicultural character of the country as a whole and based on well-defined and fully accepted legal <sup>rights</sup> results.

## Part II: Towards a Régime of Linguistic Equality

The second part of Book I is devoted to the future of the official languages in Canada. In general, the Commission believes that, from this moment on, formal rights ought to replace mere toleration or accommodation, and that official bilingualism should be substituted for de facto bilingualism of a more or less precarious type. It therefore discusses the steps that public bodies should take to guarantee equal status for English and French.



There are four chapters in Part II: "The Territorial Principle and the Personality Principle," "Governments and Language Régimes," "Education," and "The Necessary Legislation."

Chapter IV--The Territorial Principle and The Personality Principle (§ 216 to 258)

This chapter examines the experience of four countries whose language situations are analogous to those of Canada: Finland, Belgium, Switzerland and South Africa. These countries have given their minorities a régime truly based on equality of linguistic rights. They follow the principles of territoriality and/or personality but each applies them according to its own circumstances. The Commission points out the factors that differentiate these countries from Canada, particularly with regard to legislation about language, proportions of bilingual individuals, and the stability of linguistic frontiers. Despite the inspiration Canada may draw from these countries, it is necessary to work out an original formula which corresponds to our own situation and needs.

The Commission then defines the linguistic reality which must be kept in mind when planning a new status





for the official languages in Canada. It points out the proportions of the population for whom English or French is the usual language and, on the other hand, the fact that there are areas of the country where one of the two official languages is spoken to the virtual exclusion of the other; there are also vast regions inhabited by English-speaking or French-speaking minorities--some large, others small; some concentrated, others scattered.

The Commission rejects any system which would lead to an official French unilingualism in Quebec and an English unilingualism in the other provinces. It takes as its guiding principle the recognition of both official languages, in law and in practice, wherever the minority is numerous enough to be viable as a group. Seeking the maximum of equality and the minimum of practical inconvenience, the application of this principle will assure respect in practice of the rights of official-language minorities.

#### Chapter V--Governments and Language Régimes (§§ 259 to 382)

Having established that the linguistic influence exercised everywhere by governments is real and far-reaching, the Commission considers that it must address



itself to various levels of government in order to improve the conditions of the linguistic minorities. Only parallel and simultaneous action by these governments will give full value to reforms in the realm of language.

A. At the Federal Level (§§ 266 to 279)

Because federal institutions are common to all Canadians, they must faithfully reflect Canada's linguistic duality throughout the country. Because of the equality principle, the Commission recommends unambiguous affirmation of the equal status of English and French (Recommendation 1.) The Commission adds that this equality must apply also to all bodies and agencies deriving from Parliament and the federal government, because of the feeling of belonging and the need to feel at home in the most prestigious institutions of the society to which one belongs. In its contacts with other countries, the federal government must assert the bilingual character of Canada. Similarly, federal government offices and Crown corporations must be able to deal with people in either French or English.



B. At the Provincial Level (SS 280 to 328)

The Commission has been led by its terms of reference to formulate recommendations to provincial governments which did not request them. It is fully aware of this fact, but is convinced that these recommendations must be acted upon if the desired objectives are to be reached. Since they are parts of a bilingual country, all Canadian provinces should accept official bilingualism immediately in their fields of competence, depending on the numerical significance of their official-language minorities. The Commission rejects from the start the theory that the provinces should make provision of services in the minority language only to the extent that the minority requests. It then emphasizes the presence of the very marked concentration of English-speaking and French-speaking minorities in three provinces: Quebec, New Brunswick, and Ontario. In fact, 89 per cent of all Canadians belonging to official language minorities live in these three provinces. There is a flagrant inequality here in that, of the three provinces, only Quebec gives full and complete recognition to the official-language minority. Therefore the Commission recommends that New Brunswick and Ontario should themselves





recognize English and French as official languages.

(Recommendation 2.) Further, the Commission suggests that Manitoba and Nova Scotia might do the same. For the other provinces, the Commission recommends that in the future they follow the example of Ontario and New Brunswick as soon as their official-language minority reaches or exceeds 10 per cent of the population. (Recommendation 3.)

The Commission proposes a language régime specifying the minimum practical recognition of English and French and the minimum of services to be accorded the two languages if a province is to be considered officially bilingual. The equal status of English and French should be absolute even if, in practice, such equality could be implemented only so far as circumstances permit. The two languages should have their place in the legislative, judicial, and administrative functions of these provinces. The Commission recommends that other provinces than Quebec, New Brunswick, and Ontario establish minimum appropriate services for their French-speaking minorities. (Recommendation 4.)



The Quebec government--the only government on the North American continent elected by a French-speaking majority--has a very special linguistic responsibility; it should pay the closest attention to its own language practices, particularly in its dealings with the federal government and the other provinces. Further, it would be in the interest of Quebec, Ontario, and New Brunswick to negotiate these matters between themselves and to collaborate in defining the common language régime for their official-language minorities.

C. The Bilingual Districts (§§ 329 to 370)

The Commission proposes the creation of "bilingual districts" so that an official-language minority in any given region, in any province, can receive public services in its language. These would be special zones within which the federal, provincial, and local governments might define and set up an appropriate linguistic régime. They would be areas where the official-language minority is large enough (at least 10 per cent of the local population) to justify the type of reorganization that seems desirable.



The bilingual district is neither a new jurisdiction nor, technically speaking, a new administrative structure. Rather it is designed to bring about linguistic co-operation in the services of existing governments.

Setting the boundaries for such districts will be a delicate task. It could be started with consideration of census divisions. But, the Commission thinks, it should be the joint responsibility of the federal and provincial governments concerned to fix the precise borders of each through negotiation and consultation with the various local authorities. (Recommendation 5.) The Commission proposes that in the future, a federal-provincial review council be established for bilingual districts. (Recommendation 7.)

The language régime envisaged for these bilingual districts entails the option for residents to use English or French in municipal councils and other agencies of local government as well as the courts, and a similar genuine capacity for bilingualism in provincial, federal, and local offices within these districts. Once appropriately organized, these administrations will also be in a position to offer, at minimal cost, some of these services to minorities living outside bilingual districts.





D. The Federal Capital (§§ 371 to 382)

Everything said about the bilingual districts applies a fortiori to the federal capital. (Recommendation 9.) But the fact that it is the federal capital means that more than the establishment of a linguistic régime is required. A later Book will be devoted to other aspects of the problem and to the concerted action which is envisaged on the part of provincial and federal governments.

Chapter VI--Education (§§ 383 to 410)

In a later Book the Commission will examine more deeply the educational systems of the two principal linguistic communities. However, it is imperative to indicate in this Book some of the changes required in the educational systems at all levels in order to allow the foundation of a new linguistic order in Canada. At this stage of its work, in the name of the equality principle, the Commission recommends that the right of Canadian parents to have their children educated in the official language of their choice be recognized. (Recommendation 10.)



This means that every officially bilingual province should organize its educational system to serve two linguistic communities. To this end the Commission envisages the establishment of complete and parallel systems of education in French and English, from elementary level through the institutions of higher learning. It would also be advantageous for the three officially bilingual provinces to agree jointly upon the norms to be established for minority education.

In the bilingual districts, educational facilities represent a vital part of the régime for the language minority. Changing the existing school systems to a bilingual régime could be laborious and costly for the provinces; presumably the federal government would defray certain supplementary expenses occasioned by school services to minorities.

The Commission observes that the official-language minority of each bilingual province--even when situated outside bilingual districts--must have its own schools whenever local circumstances permit. For large urban centres, the Commission proposes essentially similar arrangements to those which would prevail in the bilingual districts.



The Commission emphasizes the need for French-speaking and English-speaking minorities to learn the language of the provincial majority in their schools.

Chapter VII--The Necessary Legislation (SS 111 to 118)

This chapter proposes certain legislative measures designed to guarantee the equal status of English and French in Canada. The first concern suggested amendments to the British North America Act, particularly to sections 93 and 133. The acceptance of the addition to section 93 of the B.N.A. Act proposed by the Commission would make possible in every province the exercise of the right to be taught in the official language of one's choice. (Recommendation 11.) It also recommends that section 133 of the B.N.A. Act be modified to establish clearly that English and French are Canada's official languages and to set up guiding rules for establishing equal partnership on the provincial level and in bilingual districts. (Recommendation 12.) The other subsections of the new section 133 are addressed as much to the federal authorities as to the provinces.





The federal government ought immediately to take legislative action in matters of language, a) to give equal status to English and French in its sphere of jurisdiction, and b) to assist in establishing institutions and apparatus that would guarantee the creation and functioning of a system of bilingual districts in Canada. (Recommendation 13.)

Any general programme of official bilingualism should begin with federal and provincial laws relating to the official languages. The Commission suggests that the federal government appoint a Commissioner of Official Languages (Recommendation 13): who would play a dual role; he would be the protector of the Canadian public where the official languages are concerned--a federal "linguistic ombudsman"--and the critic of the way the federal Official Languages Act is implemented.

The Commission believes that the co-operation of the provinces is indispensable, as a complement to federal action. It would welcome the adoption by at least the officially bilingual provinces of Languages Act analogous to that of the federal



government. (Recommendation 14.) These laws would enunciate clearly the linguistic rights of the official-language minorities in these provinces.

Postscript (SS 149-153)

The Commission will devote some of its forthcoming Books to social and economic life and to other important institutions so far as they affect languages and cultures. The particular aim of these institutions (such as the federal Public Service, the education systems, and the mass media) is not the Commission's concern, yet in each of these institutions, the issue of language and culture continually arises. It is in these institutions--at school, at work, in every situation where there is communication between people--that the future of English and French in Canada will be decided. In fact, it would be more accurate to speak of the future of French language and culture, for English is already in a position of strength in North America.



## SEPARATE STATEMENTS

Volume I of the Commission's Report is unanimous. However, two of the Commissioners, Rev. Clément Cormier and Mr. J. B. Rudnycky, have made additional Separate Statements.

Fr. Cormier's text maintains that the phrase "officially bilingual" ought to apply to any province accepting the Recommendations of Book I. Mr. Rudnycky develops the idea of "regional languages"--- particularly German, Italian, and Ukrainian---and "regional bilingualism." He proposes that a further subsection be added to the revised section 133 of the B.N.A. Act, reading: "Notwithstanding anything in this section, any language other than English and French used by 10 per cent or more of the population of an appropriate administrative district of a province or territory shall have the status of a regional language; the legislation of the provisions for regional languages shall be vested in the governments concerned."





## APPENDICES

Among the five appendices which complete Volume I, particular attention is drawn to Appendix IV, Report of the Director of Research, and Appendix V, Research Reports.



## RECOMMENDATIONS IN BOOK I

1. We recommend that English and French be formally declared the official languages of the Parliament of Canada, of the federal courts, of the federal government, and of the federal administration. (§ 270)

2. We recommend that the provinces of New Brunswick and Ontario themselves declare that they recognize English and French as official languages and that they accept the language régime that such recognition entails. (§ 293)

3. We recommend that any province whose official-language minority reaches or exceeds 10 per cent declare that it recognizes French and English as official languages and that it accepts the language régime that such recognition entails. (§ 303)

4. We recommend that the provinces other than Quebec, New Brunswick, and Ontario declare that both English and French may be used in the debates in their legislatures and that these provinces provide appropriate services in French for their French-speaking minorities. (§ 324)



5. We recommend that bilingual districts be established throughout Canada and that negotiations between the federal government and the provincial government concerned define the exact limits of each bilingual district. (§ 341)

6. Should the negotiations between the federal government and a province break off before agreement, we recommend that each, acting in its own right, immediately declare officially bilingual, for its own purposes, areas which it has itself delineated. (§ 346)

7. We recommend the establishment of a federal-provincial review council whose main duties would be:

- a) to recognize as bilingual districts or as parts of bilingual districts new areas where the official-language minority attains or surpasses 10 per cent,
- and b) to remove from officially bilingual districts those areas where the numerical importance of the official-language minority has substantially decreased. (§ 347)

8. We recommend that provincial governments amend their municipal legislation to remove all obstacles to the use of both the French and English languages in local government. (§ 359)





9. For the federal capital area we recommend:

- a) that the English and French languages should have full equality of status throughout the area;
- b) that all services should be available at all levels of public administration in the two languages;
- c) that the use of both English and French should be permitted in the deliberations of all local government bodies, that all by-laws and regulations should be recorded and printed in the two languages, and that all important public documents and all administrative services should be available in both languages;
- d) that all courts should permit pleadings in the two languages, and that lower courts should be equipped to function in both;
- e) that publicly supported education should be as available in French as in English and should be of the same quality;
- f) that the two provincial governments concerned and the federal government should discuss and negotiate the necessary measures. (§ 380)

10. We recommend that the right of Canadian parents to have their children educated in the official language of their choice be recognized in the educational systems, the degree of implementation to depend on the concentration of the minority population. (§ 389)



11. We recommend that the following paragraph, to be known as section 93A, be added to the B.N.A. Act: Every province shall establish and maintain elementary and secondary schools in which English is the sole or main language of instruction, and elementary and secondary schools in which French is the sole or main language of instruction, in bilingual districts and other appropriate areas under conditions to be determined by provincial law; but nothing in this section shall be deemed to prohibit schools in which English and French have equal importance as languages of instruction, or schools in which instruction may be given in some other language. (§ 414)

12. We recommend the adoption of a new version of section 133, which might read as follows:

1. English and French are the two official languages of Canada.
2. Either the English or the French language may be used by any person in the debates of the Houses of Parliament of Canada and in the legislatures of all provinces, and both those languages shall be used in the respective records and journals of the Houses of the legislatures of the provinces



of New Brunswick, Ontario, and Quebec, and either may be used by any person in any pleading or process in or issuing from any Court of Canada established under this Act, and in or from any of the Superior Courts of the provinces of New Brunswick, Ontario, and Quebec. The Acts of the Parliament of Canada and the legislatures of the provinces of New Brunswick, Ontario, and Quebec shall be enacted and published in both English and French.

3. The provisions of subsection 2 shall apply to any additional province in which those persons whose mother tongue is either English or French shall reach or exceed 10 per cent of the population of the province; and to any province which declares that English and French are official languages.

4. Whenever in any province the English- or French-speaking population of the appropriate administrative unit reaches a substantial proportion, this unit shall be constituted into a bilingual district, and there shall be enacted federal and provincial legislation making judicial and administrative services in such bilingual district available in both official languages.





5. Nothing in this section shall be taken to diminish or restrict the use, as established by present or future law or practice, of any other language in Canada. (§ 418)

13. We recommend: a) that the federal Parliament adopt a federal Official Languages Act; b) that the Governor in Council appoint a Commissioner of Official Languages charged with ensuring respect for the status of French and English in Canada. (§ 439)

14. We recommend: a) that the legislature of each officially bilingual province adopt an Official Languages Act; b) that each officially bilingual province establish, for its own purposes, a post equivalent to that of the federal Commissioner of Official Languages. (§ 448)



Summary of the Second Volume  
of the Final Report of the Royal Commission  
on Bilingualism and Biculturalism

EDUCATION

NOTE This document has been prepared for the  
assistance of the information media but  
it is not an official Commission document.



The second volume, or Book II of the Final Report of the Royal Commission on Bilingualism and Biculturalism is entitled Education. It bears more specifically, however, on the linguistic and cultural aspects of education in Canada.

The Book is divided into three principal parts. The first, which is also the most important, treats the linguistic and cultural needs of the official-language minority in the education system of each province. The second part discusses the teaching of French and English as second languages in Canada. The third examines the image each linguistic and cultural group obtains of the other through education.

#### FIRST PART: Official-language Minority Schools

The Commission recalls first of all (Chapter I) that "equal partnership must be seen as one of the fundamental values of our Confederation" and that "all our institutions should reflect and foster this equality". The principle of equality, it continues, includes for a minority group the possibility of maintaining its linguistic and cultural





identity. In education, this principle cannot be interpreted narrowly, or in linguistic and cultural terms only, but encompasses as well equality of access to higher education and equality of economic opportunity.

The Commission notes that modern education is changing rapidly. Any plan relating to the official-language minority schools must therefore take into account the transformations continually occurring in the pedagogical field and devise a system flexible enough to enable the minority students to benefit from the education opportunities which are and will be provided in the future for the majority within a province.

In calling for the establishment of minority schools, the Commission emphasizes that they would permit mobility in the work world, they would play an important role in permitting Canadians to become bilingual, and that they would be one of the most important and vivid manifestations of Canada's cultural duality. In sum, the Commission, in this chapter, proposes for the education of the Francophone and Anglophone minorities in Canada the following objectives:



1. to ensure that the two official-language communities have equal possibilities to preserve and to develop their language and their cultural heritage, and
2. to make quite certain that the education given in the schools allows the minority to acquire a sufficient knowledge of the language and culture of the majority.

Chapter II deals with the development of education in Quebec, and begins by noting the distinctive character of French-language Roman Catholic schooling in that province. The Commission then points out that the English-speaking minority, both Roman Catholic and Protestant, has in the past enjoyed an exceptional freedom to develop its own educational system designed in keeping with its own wishes, and practically independent of the system favoured by the majority in the province.

Chapter III outlines the history of the school systems in the English-speaking provinces. The Commission stresses that when innovations have been introduced into education in these provinces they have been designed for the majority and that



4.

the governments concerned have generally been insensitive to the wishes of the French-speaking minorities. The chapter evokes some of the more important changes made in the past in the school systems of the English-speaking provinces and shows the effects of these changes on the French-speaking minorities. It refers to the disputes which took place in New Brunswick and Prince Edward Island in the decade 1870-1880. It then turns to similar problems encountered in Manitoba, and finally, reviews the history of education in Ontario, from regulation 17 to the question of "bilingual" schools. This survey brings out the general historical trends which have determined the kind of education offered to the French-speaking minorities in our own day. In contrast to what happened in Quebec, all of the provinces with English-speaking majorities have made English the dominant language of their educational system.

(11)

Chapter VI sets forth the present situation in regard to education in Quebec, and gives special attention to the report of the Parent Commission. The chapter notes that, while educational structures in Quebec are changing drastically, the Parent Report





takes it for granted that English-language schools are to be maintained in the new system. The chapter also points out that the English-speaking minority has official status in both the department of Education and the Superior Council of Education. The right of the English-speaking minority to an education in its own language is thus incorporated into the top management of the revamped educational system in the province. The chapter further emphasizes that even in regions such as the Gaspé, where it gives rise to administrative difficulties, this right has been scrupulously applied.

Chapter V then examines the opportunities at present afforded the French-speaking minorities outside Quebec for an education in their own language, and notes that in most of the English-speaking provinces these opportunities are still very restricted. In Ontario, although there is increasing recognition of the need for an educational system more responsive to the requirements of the minority, French-language education does not yet constitute a consistently structured system equivalent to that of the English-speaking schools. In New Brunswick there is a radical change from the past and a clearly emerging pattern



for a logical and coherent system of French-language education. In the other Atlantic provinces, where so-called "bilingual" schools were intended to prepare young French-speaking pupils for subsequent education in English, the Commission advocates co-operation between regions with a view to creating a balance in the interests of both language groups. Concerning the four western provinces, the Commission observes that the English-speaking majority has almost invariably refused to consider the Francophone minority in the light of the status of the French language and culture in the country as a whole. The Commission then turns to the schools under the jurisdiction of the federal departments of Indian Affairs, Northern Affairs and of National Defence, and concludes that here again the French-speaking and the English-speaking are not given the same educational opportunities.

Chapter VI looks at educational systems for linguistic minorities in certain foreign countries, among them Belgium, South Africa, Switzerland and Finland. The Commission emphasizes that "the problem in each country is unique". It considers that certain restrictions practised in these countries would obviously not be acceptable in Canada: for instance, the legal limits placed on the right of Belgian



parents to choose the language of instruction for their children, or the minute precision of Finland regarding its minority schools. Arguing both from the international stature of the French language and from the double minority status of Francophones in North America, the Commission contends that minority-language schools in Canada must be tailored to the Canadian situation.

Chapter VII is devoted to official-language minority schools in bilingual districts. In accordance with its principle of the moral right of Canadian parents to have their children educated in the official language of their choice, the Commission recommends that in the bilingual districts public education be provided in each of the official minority languages at both the elementary and secondary levels (recommendation 1). To illustrate what it means by : minority school the Commission further recommends that in such schools the normal language of instruction be the mother tongue of the minority language group (recommendation 2), and that the mother tongue have an important place in the curricula of the official language minority schools (recommendation 3). The Commission recognizes at the same time the necessity





of teaching the official language of the majority in the minority schools (recommendation 4). It then proposes that the official-language minority schools follow the broad outlines of the curricula for the majority-language schools in each province (recommendation 5), while adapting social studies programmes to the special circumstances of the students in the official-language minority schools (recommendation 6).

In regard to official-language minority schools outside bilingual districts, <sup>chapter 10</sup> the Commission advocates that regulations formally specify the requirements and procedures by which an official-language minority outside bilingual districts can establish its right to special educational facilities, and under what conditions the competent boards of education are to provide such facilities (recommendation 7). For the elementary level, the Commission however stresses the priority to be given to the mother tongue. Finally, the Commission recommends that in major urban centres official-language minority schools be established wherever the number of minority-language students in the metropolitan area makes this practicable (recommendation 8).



Chapter IX deals with two questions: first, what students should be admitted to minority-language schools or classrooms? Secondly, should these schools be confessional or non-confessional? Regarding the first, the Commission reiterates the parents' right to send their children to the school of their choosing (recommendation 9) and recommends further that attendance at official-language minority schools be controlled so as to protect the essential linguistic and cultural character of these schools (recommendation 10).

Regarding the second question, the Commission considers that the essential thing is to establish schools where French will be the language of instruction, and recommends that the right of the official-language minority to have its own schools be dissociated from any consideration of the confessional character of these schools (recommendation 11).

In Chapter X, entitled The Official Language Minority School System, the Commission states two objectives:

1. In each province the minority schools should be closely linked to the majority system in the same province in order to ensure equivalent standards.
2. These schools must have a special, identifiable organization to serve their special needs.



The Commission therefore recommends that there be no division within provincial departments of Education for the administration of either physical services or of school finances (recommendation 12). However, provincial departments of Education should establish specific divisions, sections, or officials to be responsible for services in official-language minority schools which directly reflect language or cultural differences (recommendation 13). In Ontario, Québec and New Brunswick, moreover, the departments of Education should place the official-language minority schools under the direction of an associate or assistant deputy minister or the equivalent (recommendation 14).

On the local level, the Commission opts for the single school board as the best way of providing equivalent services to pupils of both official groups in the same school district (recommendation 15). However, because of a special situation in Ontario, the Commission believes that all official minority-language instruction at the secondary level should be removed from the jurisdiction of elementary school boards in that province (recommendation 16). This would ensure that the official-language minority





benefits from educational advances in Ontario.

Finally, the Commission considers it essential for the linguistic minority to make itself heard in the local school board, and recommends that whenever such a board has both majority- and minority-language schools under its jurisdiction, representatives of both kinds of schools should sit on the board (recommendation 17).

Chapter XI discusses the provision of teachers for official-language minority schools. The Commission states firstly that these teachers should have the same academic qualifications as the teachers in majority-language schools and that in addition they must of course know the official minority language. The teachers concerned must be trained in separate institutions (recommendation 18), especially in Ontario, Québec and New Brunswick. Regarding the other provinces, the Commission recommends, for practical reasons, that the teachers' college at Moncton become the training institution for official-language minority school teachers in the Atlantic provinces and that a similar institution be established to serve the four western provinces (recommendation 19). The Commission then points out that most of the teachers will be drawn from the provincial minority and that the quality of



French used in the French-language minority schools requires improvement. It therefore recommends that the training programmes for teachers in such schools be extended with this in view (recommendation 20).

For post-secondary institutions (Chapter XII) the Commission proposes the same pedagogical objectives as for the official-language minority schools. Concerning post-secondary education, some students will need to attend institutions located outside the bilingual districts in which they reside. The Commission singled out universities for special mention since they do not fit neatly into a provincial context. It then points out that opportunities for French-language higher education are at present grossly insufficient. It therefore recommends that French-language university education be provided for Francophone minorities whenever potential enrolment makes it feasible to do so (recommendation 21).

Since the Atlantic region already has the only French-language university outside Quebec, the University of Moncton is, in the Commission's view, the logical institution to serve the Francophone minorities both in New Brunswick and in the rest of the Atlantic provinces.



So that higher education in the French language may develop in Ontario to the same extent as Anglophone higher education, the Commission recommends that Ottawa and Laurentian Universities give priority to increasing the number of degree programmes offered in French (recommendation 22). The Commission then suggests that Ontario and Quebec could negotiate an agreement providing for a single university to serve the large Francophone population on both sides of the Ottawa River. The Commission has in mind either a totally French-language university or at the least a considerable extension of the present range of courses offered in French by the University of Ottawa.

In respect to the western provinces, the Commission suggests a study of the need for higher education among the Francophone minorities, with emphasis on the establishment of a school of pedagogy. The Commission then recommends a federal grant to official minority language students to enable them to study in their own language at a Canadian university outside their province, when courses are not available in their own language within the province (recommendation 23). The Commission further proposes, for such out-of-





province students, a federal grant equivalent to the normal provincial grant to the host university and payable to the university or to the provincial government concerned (recommendation 24).

The Commission notes that, for reasons explained above, French-language higher education has fallen behind. In the Commission's view, it is up to the government of Quebec to assume financial responsibility for speeding up the development of French-language higher education in that province, while still guaranteeing the normal development of university education in English. The other provincial governments should assume a similar responsibility in regard to their French-speaking minorities. However, as the protector of the official-language minorities throughout the country, the federal government should be able to come to their assistance in the event that any province does not provide the special help which they require. Although aware of the constitutional problems involved, the Commission recommends that agreements be concluded between the federal government and the provinces concerned in order that these provinces receive the help required to meet the special needs of their French-language universities (recommendation 25).



The last section of the chapter examines the problem arising from the widespread use of English-language textbooks and reference works in Francophone universities in Canada. The Commission calls for a special effort to analyze the implications of this situation and to mitigate its hazards.

Chapter XIII recognizes that provincial governments will incur additional expense for official-language minority education. The Commission therefore recommends that the federal government accept in principle the responsibility for these costs (recommendation 26). However, this in no sense implies federal control over education provided by the provinces. Since the additional costs cannot be precisely determined at this point, the Commission believes that the federal subsidy should be based on the number of pupils attending the official language minority schools in each province, and that the grant be 10% of the average cost of education per student within that province (recommendation 27).

Treating teacher-training institutions as a special case, the Commission proposes in addition that the federal grant to Quebec, Ontario, and New



Brunswick be based on the number of students attending official minority-language teacher-training institutions, and that the grant be 10% of the cost per student, together with 10% of the capital cost incurred for such institutions in the future (recommendation 28). In the other provinces, where the additional cost of minority-language teacher-training will be much higher, the Commission believes the federal grant will have to cover a higher proportion of the total cost of such training (recommendation 29).

For official minority-language universities, the federal grant to the province should, in the Commission's view be equal, to 10% of the provincial grants, whether operating or capital grants, made to these universities (recommendation 30).





SECOND PART: Second language teaching in Canada

This part opens with a chapter (XIV) discussing attitudes commonly held in Canada towards the teaching of second languages. The Commission shows that the majority of Canadians agree that schools should teach a second language and that for most people the second language should be the "other" official language. The Commission argues that this is in the interests of the country. The question, then, is not whether to teach the second official language as such, but rather how to teach it better.

Chapter XV then reviews the progress made in recent years in second-language teaching in Canada. Essentially this chapter describes the curricula in point of scope, objectives, methods, co-ordination and trends. It also examines the recruiting, competence and training of second-language teachers as well as the attitudes of pupils regarding the subject. The chapter covers both the Anglophone and Franco-phone communities.



In Chapter XVI, the Commission recommends a series of measures calculated to accelerate second-language teaching in Canada, building on the favourable climate of current opinion, and on the changes already being introduced into both curricula and teaching methods. While it is important that each adult be free to decide for himself if it is to his advantage to study the other official language, the Commission recommends that all students in all Canadian schools be obliged to study it. <sup>(Recommendation 31)</sup> The basic objective of second-language teaching should be to give students a solid grounding which would enable them after graduation to develop, retain, or refurbish the skills they need.

The Commission believes that, if the spoken language is taught first, students will more effectively acquire those habits on which language learning is based.

The second general objective of second-language teaching should be to impart a knowledge of the culture of the other language group.



The Commissioners then outline the main characteristics of the second-language curricula and the courses based on them. They emphasize, first, that second-language courses must be planned in a sequential programme (recommendation 32) which would continue through the terminal year of secondary school (recommendation 33). Then, making allowance for the different milieux in which each of the official languages is used, the Commission recommends as a desirable objective the introduction of the second official language in grade 1 in English-language schools and in grade 3 in French-language schools (recommendation 34). With this objective in view, the Commission's next proposal is that provincial second-language programmes in the elementary schools be extended downward by stages (recommendation 35). It then stresses the importance of emphasizing the Canadian milieu so that English and French will no longer be taught as foreign languages (recommendations 36 and 37).

The chapter then discusses the appropriate qualifications of second-language teachers, on whom the success of the teaching so largely depends.





The Commissioners recommend the establishment of French- and English-language centres for the training of second-language teachers (recommendation 38). The basic operating costs would be borne by the provinces (recommendation 39). However, the federal government would also contribute certain subsidies through an inter-provincial bureau of second-language training centres. This bureau would also be created for co-ordination purposes (recommendations 40, 41 and 42). Finally, the Commission proposes minimum second-language requirements for all graduates of teacher-training institutions and in particular for those who may teach the second official language (recommendation 43).

The Commissioners then draw attention to the important rôle which modern language departments in universities and colleges should assume in regard to second-language teacher training. So as to enable all university students specializing in English or French as second languages to spend a year in a university where that is the dominant language, the Commission recommends that the federal government



meet the relevant costs (recommendation 44). The Commission further asks that the association of universities and colleges of Canada administer this student transfer programme (recommendation 45) in order to co-ordinate the participation of the universities concerned.

Turning then to teaching aids, the Commission stresses that they should be used as part of the overall teaching programme. In particular, the use and design of language laboratories should be improved. The Commissioners also argue that television teaching is one of the forms of team teaching that could become vital to language learning in Canada. They then recommend the establishment by the federal government of a language research council for research and development related mainly to second-language teaching (recommendation 46). This would avoid waste and duplication of expense.



THIRD PART: Education and cultural duality

This part deals with the awareness Canadians have of the cultural duality of their country and suggests ways by which they might come to understand it better. The Commissioners thus proceed, in Chapter XVII, to compare the English-language and the French-language history texts most widely used in elementary and secondary schools. The conclusion is that there are two versions of Canadian history, one French Canadian, the other English Canadian. This is natural: in itself, the existence of the two versions merely confirms the fact that the country is made up of two societies, each primarily concerned with its own goals and values.

What the Commission deplores is that neither of these two versions transmits an understanding of the other society. Any Canadian history textbook must set forth the history of both societies to the extent that the histories are distinct, and it must also present the history of Canada as a country so that the points of view of both groups become comprehensible. The Commissioners suggest that the textbooks be revised with this in mind.





In the final chapter (XVIII) the Commission insists that education help to shape our conventional attitudes so that the implications of our cultural duality are not ignored and that this factor is almost automatically included in our thinking about Canada. The Commissioners also point out that in addition to schools and universities, two other institutions, adult education and cultural exchange organizations, have for some time been playing an important rôle in this regard.

In a brief conclusion, the Commission recalls the two general principles of the book: first, the right of all Canadians to have their children educated in the official language of their choice, and secondly, the opportunity to learn the second language.

Finally, the Commissioners caution against the tendency to see education as the only solution to the problem of the relationships between the country's two main linguistic and cultural groups, and the book closes with a reminder that it is not an isolated study but rather a segment of the total



Commission's Report, which examines many other questions as well.

The second volume of the Commission's final Report includes several appendices and opens with a tribute to the late André Laurendeau.



## APPENDIX I TO THE SUMMARY OF BOOK II

### The Commission's Recommendations

1. We recommend that public education be provided in each of the official minority languages at both the elementary and secondary levels in the bilingual districts. (§ 359.)
2. We recommend that the normal language of instruction in schools for the official minority-language group in bilingual districts be the mother tongue. (§ 363.)
3. We recommend that the mother tongue be taught as a subject in all grades and all programmes of the official-language minority schools. (§ 367.)
4. We recommend that the majority language be taught as a subject in all programmes offered in official-language minority schools. (§ 371.)
5. We recommend that the curricula for the official-language minority schools follow the broad outlines of the curricula for the majority-language in each province. (§ 380.)
6. We recommend that the provincial social studies programmes for official-language minority schools be suited to the special circumstances of students attending these schools. (§ 382.)
7. We recommend that in each province the department of Education shall formally state the requirements and procedures by which an official-language minority living outside the bilingual districts can establish its right to special educational facilities. (§ 384.)





8. We recommend that official-language minority schools be established in major urban centres whenever the number of minority-language students in the metropolitan area makes this practicable. (§ 398.)
9. We recommend that when both types of school exist in the community, the right of parents to send their children to either the majority-language school or the official-language minority school be recognized. (§ 405.)
10. We recommend that the linguistic and cultural character of the official-language minority schools be preserved by limiting, where necessary, the numbers of majority-language students attending these schools. (§ 407.)
11. We recommend that the right of the official-language minority to have its own schools be dissociated from any consideration of the confessional character of these schools. (§ 420.)
12. We recommend that there be no division within provincial departments of Education for the administration of physical services and school finances for official-language minority schools. (§ 426.)
13. We recommend that special divisions, sections, or individuals within provincial departments of Education be responsible for services in official-language minority schools which directly reflect language or cultural differences. The departments should be organized in such a way as to ensure collaboration in the development of comparable services for minority- and majority-language schools. (§ 430.)



14. We recommend that in Quebec, Ontario, and New Brunswick the administration of official-language minority schools be under the direction of an administrator at the associate or assistant deputy minister level, and that this administrator be provided with an adequate staff and budget. (§ 432.)
15. We recommend that one school board be responsible for the administration of all schools at the elementary or secondary level in the school district. (§ 437.)
16. We recommend that all official minority-language instruction at the secondary level be removed from the jurisdiction of elementary school boards in Ontario. (§ 439.)
17. We recommend that a school board shall include representatives of both majority-language and official minority-language schools whenever the board has both kinds of schools under its jurisdiction. (§ 440.)
18. We recommend that the teachers destined for majority-language schools and for official-language minority schools be trained in separate institutions. (§ 446.)
19. We recommend that the Teachers' College at Moncton become the training institution for teachers for official-language minority schools in the Atlantic provinces, and that one training institution be established to serve the needs of the four western provinces. (§ 449.)
20. We recommend that the training programmes for teachers in French-language minority schools be extended in order to develop a higher competence in French. (§ 452.)



21. We recommend that French-language education at the university level be provided for the Franco-phone minority whenever the potential enrolment makes it feasible to do so. (§ 468.)
22. We recommend that the University of Ottawa and Laurentian University give priority to increasing the number of degree programmes offered in French. (§ 473.)
23. We recommend a federal grant to official minority-language students to enable them to study in their own language at a Canadian university outside their province, when courses are not available in their own language within the province. (§ 479.)
24. We recommend for these out-of-province students that a federal grant, equivalent to the normal provincial grant to the university, be paid to the host university or to the provincial government concerned. (§ 482.)
25. We recommend that, pending the resolution of the constitutional problems involved, agreements be concluded between the federal government and the provinces concerned in order that these provinces receive the help required to meet the special needs of their French-language universities. (§ 487.)
26. We recommend that the federal government accept in principle the responsibility for the additional costs involved in providing education in the official minority language. (§ 502.)
27. We recommend that the federal grant to each province be based on the number of students attending official-language minority schools in the province, and that the grant be 10 per cent of the average cost of education per student within the province. (§ 504.)





28. We recommend that the federal grant to Quebec, Ontario and New Brunswick be based on the number of students attending official minority-language teacher-training institutions, and that the grant be 10 per cent of the cost per student, together with 10 per cent of the capital costs for such institutions in the future. (§ 507.)
29. We recommend that for students attending the French-language teacher-training institution for the western provinces and for Francophone students from Newfoundland, Prince Edward Island, and Nova Scotia attending the Teachers' College at Moncton, the federal grant to the province be 25 per cent of the cost per student. We further recommend that, for the western provinces, the federal grant should cover 75 per cent of the capital costs of the training institution. For the Teachers' College at Moncton, the grant should cover 50 per cent of the capital costs which can be attributed to out-of-province students. (§ 509.)
30. We recommend that for official minority-language universities the federal grant to the province be equal to 10 per cent of the provincial grants, whether operating or capital grants, made to these universities. (§ 510.)
31. We recommend that the study of the second official language should be obligatory for all students in Canadian schools. (§ 614.)
32. We recommend that second-language courses be planned in a continuous sequential programme. (§ 636.)
33. We recommend that all programmes for the teaching of the second official language should extend to the terminal year of secondary school. (§ 638.)



34. We recommend as a desirable objective the introduction of the second official language in Grade I in English-language schools and in Grade III in French-language schools. (§ 642.)
35. We recommend that the provincial second-language programmes in the elementary schools be extended downward by stages until the provinces reach the objective of introducing French in Grade I in the English-language schools and English in Grade III in the French-language schools. (§ 648.)
36. We recommend that French and English as second languages should be taught not as foreign languages but with an emphasis on the Canadian milieu in which these languages are used. (§ 657.)
37. We recommend that more emphasis be given to Canadian authors and to the Canadian milieu in the teaching of French and English as second languages at universities and colleges, especially in introductory courses. (§ 659.)
38. We recommend the establishment by provincial authorities of French- and English-language centres for the training of second-language teachers for elementary and secondary schools. (§ 677.)
39. We recommend that the basic operating costs of the second-language training centres be paid by the respective provincial governments. (§ 681.)
40. We recommend the establishment of an interprovincial bureau of second-language training centres to co-ordinate the training programmes. (§ 683.)
41. We recommend a federal grant to the interprovincial bureau of second-language training centres to assist in the operating costs of the centres. (§ 684.)



42. We recommend that the capital costs of required specialized teaching facilities for second-language training centres be shared by the federal government and the government of the province in which these facilities are constructed, with the federal government paying at least 50 per cent of the capital costs. (§ 685.)
43. We recommend that the equivalent of university entrance in the second official language should be a minimum requirement in all provinces for graduates of a teacher-training institution. We further recommend that all elementary and secondary school teachers who may teach the second official language should complete a course in second-language teaching methods. (§ 690.)
44. We recommend that the federal government meet the cost of a one-year transfer programme for university students specializing in the second official language. (§ 696.)
45. We recommend that the Association of Universities and Colleges of Canada administer the transfer programme for students specializing in the second official language. (§ 697.)
46. We recommend the establishment by the federal government of a language research council concerned with research and development related to second-language teaching in Canada. (§ 712.)





ROYAL COMMISSION ON BILINGUALISM AND BICULTURALISM • P.O. BOX 1508, OTTAWA

# press release ★ communiqué

COMMISSION ROYALE D'ENQUÊTE SUR LE BILINGUISME ET LE BICULTURALISME • C.P. 1508, OTTAWA

Date: of tabling

For release: when Volume  
Pour publication: is tabled in  
House of Commons

Cover  
Public

Summary of Book III (Volume 3-A)  
of the Final Report of the  
Royal Commission on Bilingualism and Biculturalism

## THE WORK WORLD

NOTE This summary has been prepared for the assistance  
of the information media but it is not an official  
Commission document.



NOTE

The main theme of Book III is the coexistence of the two languages in the Work World. The Commission thus applies to public and private enterprise its fundamental distinction between the bilingualism of individuals and institutional bilingualism. The Commissioners again underline that a bilingual institution is not an institution in which all individuals have to be bilingual. Rather it is an institution which provides equal opportunity for its Francophone employees to work in French and for its Anglophone employees to work in English; it also deals with its English-speaking and its French-speaking clientèles in their own language. Book III, while considering the language of service, concentrates on the first aspect: the language of work.

The Book is being brought out in two physically separate volumes. Volumes 3-A and 3-B, however, form a whole.

What follows is a summary of Volume 3-A. The summary contains:

	<u>summary pp.</u>
<u>Introduction to Book III</u>	1
<u>PART 1: SOCIO-ECONOMIC STATUS AND ETHNIC ORIGIN</u>	
Introduction to Part 1	3
Chapter I: Income	4
Chapter II: Education	6
Chapter III: Occupation	9



	<u>summary pp.</u>
Chapter IV: Ownership of Quebec Industry	12
Chapter V: Factors Contributing to Socio-Economic Disparities	15
 <u>PART 2: THE FEDERAL ADMINISTRATION</u>	
Introduction to Part 2	18
Chapter VI: The Federal Public Service: History of Language-Use Policy and Franco-phone Participation	21
Chapter VII: Language Use	23
Chapter VIII: The Public Service and the Universities: Recruitment and Orientation	29
Chapter IX: Participation and Career Development	31
Chapter X: Towards Equal Partnership in the Public Service: Conclusions and Recommendations	38
Chapter XI: Canadian Forces	45
 (For convenient reference, the texts of the Commission's recommendations have also been abstracted from Chapters X and XI of the Volume and appended to the summary.)	

This document does not summarize the appendices  
to Volume 3-A:

Appendix I: The Terms of Reference
Appendix II: Statement of the Right Hon. Lester B. Pearson Regarding Policy Respecting Bilingualism in the Public Service
Appendix III: Tables
Appendix IV: Participation in Federal Crown Corporations and Agencies
Appendix V: Differences in Status within Managerial and Professional Occupations in the Federal Departmental Public Service
Appendix VI: Other Public Services in Canada and Abroad
Appendix VII: Descriptive Notes on Commission Studies Cited in Parts 1 and 2





Volume 3-A may now be purchased from the Queen's Printer in Ottawa, and is also on sale in various bookstores, among which the Canadian Government bookshops in Vancouver, Winnipeg, Toronto, Ottawa, Montreal and Halifax. The price is \$5.00 for either the English or the French version.



### Introduction to Book III

In response to its terms of reference "to recommend what steps should be taken to develop the Canadian Confederation on the basis of an equal partnership between the two founding races," the Commission has turned in Book III of its Report to the social and economic realities underlying equality. Clearly, formal linguistic equality is a hollow right without equality of economic and social opportunity. Bilingual government services will not alone make up for the unbalanced position of French and English in the work world, or of the two societies in the economy at large. The Commission's regional meetings, the formal briefs submitted to it, and the surveys it commissioned, all confirmed the importance which Canadians attach to the socio-economic aspects of equal partnership.

Equality here, of course, means equality of opportunity, and for the Commission the question of language is central. To say a Francophone can go as far as an Anglophone, providing he works in English, is a travesty of the concept of equal partnership: working in a second language is, for most people, a very real handicap. Closely linked to language use is the issue of participation, not just simply within an organization, but at all levels within it. The



exclusive use of English in so many of today's institutions discourages Francophones from entering them and hinders the career of those who do.

Part 1 of The Work World provides the framework for the Book by comparing the status of Francophones and Anglophones in terms of income, education, occupation, and control of industry. Part 2 covers that part of the Commission's terms of reference instructing it to report on and make recommendations for bilingualism in the federal administration.

The terms of reference also led the Commission to enquire into bilingualism within private organizations, and no study of the Work World would be complete without examining business enterprises. This the Commission does in Part 3 (Volume 3-B) which places special emphasis on the major corporations in Quebec, and their influence on the life of Francophones.

Key similarities emerged in analyzing the public and private sectors. Thus the final part of the Book pulls together the main threads of analysis, and puts forth proposals of more central application: the Work World as a whole.

The Commission's extensive research points to a considerable disparity in the position of Francophones and Anglophones. Consequently the recommendations





in this Book are primarily directed toward improving the position of Francophones.

Rather than considering in detail the historical roots of present-day inequalities, the Commission has, particularly in light of the new climate in Quebec, focussed on the issues in the setting of present and likely future trends in society and the economy. The setting is that of an advanced industrial society - one in which large organizations predominate, the governmental role expands, the occupational mix of the population changes, old problems like regional disparities become more acute, and fresh problems emerge (those raised by urbanization, for example). The Commission is also mindful of the English-language impact of American initiatives in business, science, technology and communications on the two societies in Canada. Efforts to balance this influence should take into account the potential of the world-wide French-speaking community.

## PART 1: SOCIO-ECONOMIC STATUS AND ETHNIC ORIGIN

### Introduction to Part 1

Equal partnership in the socio-economic context requires three basic and interrelated conditions: that the centres of power be open to both Francophones and Anglophones; that the development of neither cultural group be impeded by its socio-economic position; and that



the fruits of modern technology be equally accessible to both. To estimate the relative situation of Franco-phones and Anglophones in these respects, the Commission used four variables: income, education, occupation, and individual participation in the ownership of industry. Chapter V then examines the interaction of the variables in order to gain an understanding of some of the social processes affecting socio-economic status.

In Part 1, the Commission has used ethnic origin, rather than mother tongue, as the main variable. This was the most convenient statistical means of comparing those of French origin and British origin with the many Canadians of other origins who have become part<sup>1</sup> of the French or the English-language group. The remaining three parts of Book III, then return to the more specifically linguistic measurements which are, of course, the Commission's main concern.

#### Chapter I: Income

Disparities in income often give rise to tensions between groups. In fact, the Commission did find a considerable disparity in the incomes of males of French and British origins, who formed 28 and 44 per cent respectively of the Canadian male labour force in 1961. The income of those of British origin stood 10 points above the national average; the income for those of French

---

1. Book IV of the Final Report will be devoted to Canadians of other ethnic origins.



origin was 14 points below it. In dollar terms the disparity was almost \$1,000.

The disparity between British and French held constant throughout Canada with only one significant exception - Quebec. In this province the British average income rose 40 points above the provincial average. Yet, if those of British origin generally tended to exceed the provincial average, and males of French origin to fall below it, certain attributes of both must have affected their earning capacity across Canada.

Regional development also affected incomes. If males of British origin were an equal distance above the provincial average in Prince Edward Island and Ontario, this did not mean their average income in the two provinces was the same, since the provincial averages themselves varied widely. People of the same origin earned more in a rich province than in a poor one.

When the Commission analyzed income disparities by mother tongue, rather than by ethnic origin, much the same picture emerged. This is scarcely surprising, because the two variables are closely related. Using official-language categories, however, the Commission uncovered some interesting features. Bilingual Canadians generally received the highest average income, then came





unilingual Anglophones, and lastly unilingual Franco-phones. In Quebec, by contrast, unilingual Anglophones of either origin had higher incomes than bilingual people or unilingual Francophones. Furthermore, within a particular official-language category, Canadians of British origin had a higher average income than those of French origin.

## Chapter II: Education

The continued economic development of Canada depends on expanding educational qualifications in the labour force. Any group in society failing to keep pace can expect few of the social advantages stemming from industrial progress. Thus, a comparison between the level of schooling of Francophones and Anglophones bears directly on their relative socio-economic positions.

In 1961, 41 per cent of all Canadian males had only an elementary level of schooling. The proportion for males of French origin was 54 per cent, and for those of British origin 31 per cent. At the other end of the scale the Commission found twice the proportion of British as of French males with a university education. The ranking for Canadians of various origins by level of education is the same as their ranking by average income.

Substantial regional differences appeared in a comparison of the average number of school years completed



by the provincial labour forces. British Columbia and Ontario were well above the national average; Quebec and New Brunswick were well below it. However, in each province Canadians of British origin had more schooling than their French compatriots. In no case did the latter exceed the provincial average.

The Commission then turned to the younger population to see how the labour force of the future is likely to shape up. Some 60 per cent of Canadian males aged 15-19 years in 1961 were still in school; among the provinces Quebec had the second lowest proportion. For those aged 20-24 years, the proportion in the country as a whole who were still students was 11 per cent; the Quebec proportion was exceeded by all but the Atlantic provinces. Moreover the proportion for Quebecers of French origin would probably have been lower still were it not for the fact that the Quebec figures include the very high proportion of British in that province who continue their education. These figures, it must be remembered, refer to 1961, and thus do not take into account recent changes in the Quebec educational system.

Using more recent data, the Commissioners found that in contrast to the New Brunswick, Quebec Protestant, and Ontario systems, the Quebec Roman Catholic system had a considerably higher level of "drop outs". All the Canadian systems improved in this respect between 1960 and



1964, although standards in the United States were still much higher.

The Commission then compared the provincial systems in terms of enrolments in institutions of higher and post-secondary learning. Enrolments increased proportionately more in Quebec than in Ontario or in the country as a whole between 1955 and 1960. Between 1960 and 1964 the increase for Canada as a whole, Quebec, and Ontario was at the same rate. However, in more recent years, 1965 to 1967, the Quebec proportionate increase has fallen behind that in Ontario and the country generally.

It is difficult to measure statistically the quality, rather than the quantity, of education, although one indicator is the proportion of teachers in the various systems who are fully qualified. In 1962-3, the percentage of qualified lay teachers in the Quebec Roman Catholic system was higher than that in three of the Atlantic provinces, but lower than that for the Quebec Protestant system, and was very considerably lower than that in Ontario and the western provinces.

The Commission thus found Canadians of French origin to be consistently below most other Canadians on each of the educational measures. This certainly affects their current occupational distribution and has serious





implications for the future development of the country.

### Chapter III: Occupation

Occupation measures socio-economic status both in terms of income and possession of influence and prestige. As Francophones and Anglophones may well have differing preferences among the occupations, the Commission did not expect to find identical occupational structures for both. However, if one of the groups was concentrated disproportionately in the lower-level occupations, this would indicate real socio-economic inequality. Furthermore, if one group had an overlarge proportion in occupations declining in importance as a result of Canadian economic development (farming and unskilled labouring), this would call into question its position in the future.

The Commission constructed an index of occupational status, based on the average incomes associated with the occupations. Interestingly enough, males of French origin, while still lower than those of British origin, ranked higher on the resulting occupational scale than they did on the income one.

In the two top occupational brackets (the increasingly important professional and managerial occupations), males of British origin had a higher proportion than those of French origin. Conversely, those of French origin had



a higher proportion in two blue-collar categories (craftsmen and unskilled labourers) than did the British. These figures refer to 1961, but studies have shown that, both in Canada as a whole and in Quebec, they are part of a trend dating back at least to 1931.

The same pattern of greater proportions of the British in the higher status occupations and of the French in the lower status ones was also clearly visible in each of the provinces. Two implications flow from this. First, the varying industrial structures of the provinces would seem to have little effect on the occupational distribution within a population of a given origin. Second, the varying degrees to which Canadians of French origin have retained French as their mother tongue (for example, 85 per cent of those in Newfoundland now use English in contrast to 50 per cent in Alberta) also apparently had little effect on their relative occupational distribution. Whether by choice or absence of choice, one would seem to remain "French Canadian" in occupation long after one has lost the French language.

In comparing the occupational structure of Canadians in Canada as a whole with that in Quebec and in Montreal, the Commission brought to light a curious situation. In relation to those of British origin,



those of French origin fared better on the occupational scale in Canada as a whole than in Quebec, the one province in which they form a majority, and they fared better in Quebec as a whole than in the industrial centre of the province, Montreal. That the disparity was greatest in Montreal does not mean that the French were worst off here (in fact, the opposite was true), but that the British did far better in Montreal than anywhere else in the country. It might be noted that religion was also an operative variable: British Roman Catholics were much closer to the French position than to British non-Roman Catholics.

Occupational and educational levels are clearly related. The same proportion of university-educated males of French and British origin were in managerial and professional occupations. While a far smaller number of the French were in these occupations, far fewer of them had a university education. If the labour force of French origin was assumed to have a level of education equivalent to the British, the Commission calculated that the differences between the two in occupational distribution would be reduced by 60 per cent. Whatever other reasons for the remaining disparity there may be, one possible explanation the Commission's research ruled out was the argument that the two groups have different perceptions of the social standing of occupations. Both had





remarkably similar ideas on what were the best jobs.

Immigration partly accounts for differences in occupational structure between the labour forces of French and British origin. Firstly, there have been many times more immigrants of British origin than of French. Secondly, a study of immigrants of French and British origin points to the higher proportion among the latter intending to take up professional and technical jobs, and this is a partial explanation for the above-average proportion of Canadians of British origin in these occupations.

One of the main conclusions of this chapter is that the British generally are in a much more favourable position in Quebec than anywhere else in Canada.

#### Chapter IV: Ownership of Quebec Industry

Owners of industry can fairly be described as an élite. To the Commission, economic equality requires that Canadians of both official languages be fully represented within this group, and that in Quebec, Francophones be particularly prominent. In fact, Francophones and Anglophones (and foreign interests) do share in the ownership of Quebec industry, although they tend to be distinctive in the kinds of industry owned.

About half the provincial labour force worked



in enterprises owned by Francophone Canadians, but these were concentrated in two industrial sectors: agriculture and service industries. In the largest sector, manufacturing, only a fifth of the labour force was employed in Francophone Canadian establishments.

Concentrating on the manufacturing sector, the Commission found Francophone Canadian establishments were much smaller both in terms of industrial output and number of employees. Industrial output is measured in terms of value added - the value of produced goods less the cost of energy and raw materials. In only two types of manufacturing - the wood and leather industries - was the Francophone Canadian share of the value added predominant. In fact, the average Francophone Canadian establishment had a value added a quarter the size of that added by an Anglophone Canadian establishment, and one-seventh of that for a foreign establishment. The average number of employees was 94 in Francophone Canadian, 145 in Anglophone Canadian, and 332 in foreign-owned establishments.

A crude measure of labour productivity is provided by dividing the value added by the number of employees. This showed the Quebec worker produced an average value added of \$6,500 a year for a Francophone Canadian proprietor, \$8,400 for an Anglophone Canadian, and \$12,200 for a foreign owner.



Differences among the three ownership groups were also apparent in the average annual wages they paid. Average wages in Francophone Canadian establishments were respectively 30 and 12 per cent lower than those paid in foreign-owned and Anglophone Canadian ones.

Only 22 per cent of the output of Francophone Canadian establishments was sold outside Quebec. Francophone Canadian establishments accounted for less than 5 per cent of Quebec's manufacturing exports. The type of goods they exported belonged mostly to the traditional industries - leather, clothing, wood, and furniture - rather than to the more modern, technologically-based industries. In Volume 3-B, the Commission will take a close look at the influence which a manufacture's market exerts on the language of work within the firm.

Within an economy as diversified as Quebec's, the Commission fully expected to find local, national, foreign, and international firms existing side-by-side and varying in size, productivity, average wages paid, and in the nature of their exports. What does cause concern, however, is that the Francophone Canadian enterprises, faced with the same economic, technological, and market conditions as others, are consistently more limited in scope.

Francophone Canadian industry is thus on a





different scale from the rest of Quebec industry, somewhat as is Canadian industry as a whole in the face of foreign-controlled establishments. This importation of capital has not led to economic stagnation but the opposite. Nevertheless, the Commissioners point out, many Canadians, particularly Francophones, are seriously concerned about the political and economic implications attaching to ownership and control of industry.

#### Chapter V: Factors Contributing to Socio-Economic Disparities

The preceding chapters showed Canadians of French origin considerably lower on the socio-economic scale than those of British origin. In this chapter the Commission looks at some of the reasons for this inequality.

Many factors are used to explain income disparities. Among them are age, sex, industry, region, education, occupation, and underemployment. Another identifiable factor is ethnicity: the effect of ethnic origin after all the other factors are taken into account. This factor thus covers such things as quality of schooling, attitudes to work, obstacles to mobility, and discrimination. The Commission used three approaches to assess the relative importance of these various factors.

The first concentrated on groups having similar economic characteristics, for example male engineers in



Montreal. Generally speaking, the Commission found that factors other than ethnicity were sufficient to explain the observed differences in income between Canadians of French and British origin. This approach, however, does not take into account the greater proportions of the latter group within high-paying, high-status occupations.

The second approach sought to measure the contribution of age, occupation, industry distribution, schooling, and unemployment to income disparities in Montreal, Toronto, and Ottawa. The Commission found that all these factors contributed to the differences although in varying degrees in each of the metropolitan areas. The most important factors by far were schooling and occupation. All the factors taken together accounted for some 90 per cent of the income disparity in Ottawa, 75 per cent in Toronto, and 60 per cent in Montreal. In other words, ethnicity (ethnic origin after all other factors have been taken into account) had the greatest impact on incomes in Montreal.

In its third approach to analyzing income disparities, the Commission considered Montreal alone, and by means of a regression analysis refined some of the findings of the two previous approaches. In addition, it introduced the factors of bilingualism and period of immigration. Both were found, like ethnicity, to be of secondary importance.



In the second part of the chapter the Commissioners sought an understanding of the forces lying behind the factors producing income disparities. Why, for instance, did Canadians of French origin have below-average educational levels? The Commission first notes the interdependence of schooling, occupation, and income. If the first two of these factors helped to account for the third, the parents' income and occupation also had an effect on their children's schooling. Disparities thus tend to be handed down from one generation to the next.

Second, the Commission points out that level of economic development affects schooling, occupation, and income. Since Anglophones, particularly those in Quebec, have been in the forefront of economic development right from the start of industrialization, they have tended to draw the greatest advantages from this development.

Third, the Commission argues that the two processes just noted can work together to produce poverty. This is not simply a matter of inadequate income but also implies a particular state of mind and a culture of its own. While poverty is generally recognized to be widespread, few data are available, especially by ethnic origin or mother tongue, even though a successful attack on poverty must be peculiarly sensitive to the language and culture of its victims. The incidence of poverty





is higher among the Francophone than the Anglophone population.

Fourth, the policies and practices of the institutions of the work world introduce a whole new series of factors conditioning a man's socio-economic standing. In particular, language and culture can no longer be viewed simply as individual attributes; in the work world they represent actual handicaps or advantages directly affecting a man's opportunity to develop to the limit of his capacities. A Francophone, for example, simply because he is a Francophone, may not be able to advance as far in an English-language work institution as his level of education would seem to entitle him. The effects of the work institutions on socio-economic status are described in Parts 2 and 3 of this Book.

## PART 2: THE FEDERAL ADMINISTRATION

### Introduction to Part 2

With the increasing impact of the federal administration on the lives of all Canadians, it becomes more important than ever that the government, the largest single employer in the country, should recognize and reflect the Canadian duality. In considering language rights the Commission stresses its fundamental distinction between individual and institutional bilingualism. The



Public Service must be bilingual as an institution, in the sense of being able to provide services in French and English. The individual public servant must also be free to work and make a career in his own language and culture. Though many public servants may require some bilingual capacity, for the most part this could be at the level of receptive bilingualism, that is, the ability to understand written and spoken communications in the other language.

Although a good deal of information existed on the Public Service, little of it concerned linguistic and cultural issues. Consequently the Commission had to engage in original research out of which some 40 studies emerged. The concepts of "language of service" and "language of work" appeared in many of them, and continually recur in Book III. The first refers to the language used by public servants with people outside the federal administration, the second to the language used within the administration.

To some extent the Commission focussed on the one fifth of the Public Service found at the upper and middle levels (those earning over \$10,000 and \$6,200 respectively in 1965). This is admittedly a small segment but it does represent political, economic, and social power.



The guiding theme of Part 2 is the participation of Francophones and Anglophones within the various agencies, occupational categories, and salary levels of the federal administration. Very often the standard of comparison is the proportion formed by Francophones in the overall Public Service - 22 per cent. However, the Commission does not thereby imply that this percentage of Francophones should be found in each unit or level. Another aspect of participation is qualitative: how actively involved are Francophones and Anglophones in decision-making? What opportunity have they to work in their own mother tongue or main language, whether English or French?

Part 2 consists of chapters on the historical background to linguistic and cultural matters in the Public Service (VI); current policies, programmes, and practices with regard to language use and the linguistic capacity of public servants (VII); recruitment into the Public Service in relation to university output (VIII); participation and career development (IX); and the Armed Forces (XI). The Commission's recommendations for the federal administration appear in chapters X and XI.





The possibility of national disintegration has led the Public Service to reexamine its language policies. However, the Commission found that reforms to date are concerned for the most part with increasing the number of bilingual individuals. The fact is that in the present situation linguistic and cultural issues can no longer be submerged under the maxims of efficiency and merit. The resurgence of French-speaking Canada urgently demands more far reaching changes in the federal administration. Although many public servants seem to have feared such changes, the Commission sees in the Francophone resurgence a huge potential both for the Service and for Canada as a whole.

Chapter VI: The Federal Public Service: History of  
Language-Use Policy and Francophone  
Participation

---

Concern for the participation of Francophones in the Public Service has a long, if uneven, history. Only in the 1930's was it linked with the question of language use to form the central issue: the development of a bicultural federal administration.

In the early years of Confederation, the well-entrenched system of patronage appointments assured



adequate Francophone participation. Legislation beginning in 1882, however, eased the old patronage system to the side-lines in favour of a selection system based on merit and efficiency. While candidates could write their examinations in French or English, Francophone participation gradually declined, largely because the Civil Service defined merit mainly in terms of the English-language school systems.

During the 1930's Francophone participation and French-language service to the public received a certain amount of public airing. In 1938, the Lacroix amendment to the Civil Service Act was the first explicit recognition by Parliament of the need for both languages in the federal Public Service. In actual practice, however, its provisions were ignored. The enormous and rapid expansion of the federal administration during World War II left the Francophones even more out in the cold. Ernest Lapointe, Minister of Justice and Quebec leader in the government formed by Mackenzie King in 1935, fought against this trend. He won a few, minor, laborious victories, but on the whole his efforts failed. The climate of the times was against him. Conventional wisdom had it that the use of two languages was "inefficient" and would aggravate rather than assuage tensions between French-speaking and English-speaking Canada.



that his career will be assessed on the basis of this restricted contribution, and that he will not be at ease in the linguistic and cultural milieu, this will clearly affect his decision about entering the federal administration.

Until 1966, there was no general policy on bilingualism in the federal Public Service, although successive governments had from time to time announced fairly specific objectives. The policy statement of 1966, while far-ranging, produced reforms aimed more at the producing of bilingual individuals than at the organizational structures needed to put to use the resultant language skills.

Policy on language of service to the public dates back to 1938, but has generally been narrow in scope. General policies have evolved separately in a few departments. Others have developed certain routine practices, such as answering a letter in the language in which it was written, but these were not part of an overall plan and varied greatly among departments.

Policy on language of work is very new. At the time the Commission's research was done, only two out of more than 60 agencies and departments had a comprehensive policy in this respect. In a small number





of so-called bilingual positions in the Public Service, usually filled by Francophones, English was still taken for granted as the working language, even if the incumbent served a largely Francophone public.

In the next section of the chapter the Commission deals with the extent of individual bilingualism among public servants. It points out that those of French mother tongue were far more often bilingual than those of English or other mother tongues. About three-quarters of all bilingual public servants were in fact of French mother tongue. Individual bilingualism in the Public Service was generally found in areas of Francophone concentration. Knowledge of the two languages varied according to an individual's position and type of work. This was particularly true of Francophones who were more bilingual in higher-level positions, and in scientific work.

The Commission also considered whether the Public Service environment reinforced or weakened language skills. It found that, while Anglophones remained unilingual regardless of their length of service, Francophones claimed greater proficiency in English the longer they had worked for the government. There was some



variation in this pattern according to the public servant's geographic location, department, and occupation. However, ability and willingness to work in English were evidently conditions of advancement in the Public Service for those of French mother tongue.

With respect to language of service to the public the Commission discovered that, policy statement notwithstanding, service to the Francophone public was far from equal to that available to the Anglophone public. The Anglophone was far more likely than the Francophone to find a public servant who could speak to him in his own language. A letter written in French was usually answered in French, but it was a French translation of an English draft. Less than three out of five of the forms with which the citizen comes in contact had a French version, and these were not generally available outside Quebec. The number of government publications with a French version varied from department to department, but the French version usually appeared only after an appreciable delay. Signs on federal offices were not uniformly bilingual: the Commission found many in English only, and virtually none only in French.



French had an even more restricted position as a language of work. The Commission discovered only 15 per cent of the forms used by public servants to be available in both languages. Manuals and circulars, an understanding of which is vital to the employee's performance of his job, rarely appeared in French. File indices were generally kept in English only. In most other communications among public servants, the use of French was disproportionately restricted except in Quebec. In short, the Canadian Public Service was an overwhelmingly English-speaking organization.

The Commission next deals in detail with the distribution of Francophones and Anglophones, their language capacity, and the use of the two languages in three government departments - External Affairs, National Revenue (Taxation Division), and the Treasury Board. One conclusion emerging from this study was that a high level of individual bilingualism does not lead to an institution functioning in two languages, nor does the existence of regional units functioning largely in French lead to bilingualism in the headquarters unit.

In the final section of the chapter the Commission examines the work of the Translation Bureau and





the language schools. Complaints against the Translation Bureau centred on delays and quality of translation. Yet ordinary editorial work on French-language documents and unnecessary translations (in 1965, 30 of 65 departments still routinely sent every piece of paper with French on it for translation) wasted much of the translators' time. The Commission sees a clear need for the role of translation to be spelt out as part of a systematic language policy.

In respect to second-language training in French and English, the Commission recognizes the many improvements that the Public Service Language Training Directorate has been making since the beginning of the two programmes in 1964.

Because so few Anglophone public servants know French, they constitute the vast majority of second-language students. The Commissioners therefore look particularly closely at the French-training programme, which they criticize on several grounds. Among these are the failure of the course - Voix et images de France - to concentrate on receptive skills, that is, the ability to read French and to understand the spoken word, which would be sufficient for most Anglophone public servants.



A second objection is that the vocabulary taught does not sufficiently relate to the people, objects and procedures ordinarily found in government offices and other work places. However the most searching criticism is precisely that the government has chosen to rely almost exclusively on second language training as its main device for implementing its policy on bilingualism in the Public Service. Yet French-language training is bound to be largely ineffective unless it goes hand in hand with organizational reforms making it possible for French to be used in the daily work of the Service.

#### Chapter VIII: The Public Service and the Universities: Recruitment and Orientation

Current legislation recognizes the right of the candidate to choose the language in which recruitment procedures are carried on. But neither this nor the favouring in certain circumstances of bilingual candidates has dissipated the reluctance of many Francophones to join the Federal Public Service.

Little is known about the demand for university graduates in the Canadian labour market except that it is likely to continue growing. In the Commission's opinion, the demand for qualified Francophones is going to exceed



their supply for some time, especially in scientific fields. In other words, the relative lack of Francophones in the Public Service cannot be eased quickly or easily, especially as proportionately fewer Francophones than Anglophones apply for positions in the federal administration.

Interviews with Francophone students revealed their distrust of the work world which they regarded as being under "Anglo-Saxon" control. Few spoke favourably of the federal administration. Professors and placement officers at French-language universities were similarly pessimistic with respect to the Francophone's opportunities in Ottawa. It was felt that the "foreign" character of the capital would force Francophones either to assimilate or to accept the position of the perpetual outsider. Another factor influencing Francophone recruitment was the lesser awareness among professors in the French-language universities of openings and opportunities in the federal Public Service.

The Commission found the actual recruiting programmes wanting in some respects. The general intelligence test seemed to be culture-biased. Most Francophone applicants had to use English in their interviews,





with the result that far more of them than the Anglophones felt they had been unable to bring out their strong points during the interview. Fewer Francophones than Anglophones considered that contact with a recruiting officer had increased their interest in the Public Service; in fact among the successful candidates, proportionately twice as many Francophones as Anglophones turned down federal job offers. Another recruiting device, the special summer employment programme for Francophone students, ran into initial difficulties, but the Commission considered it nevertheless promising.

#### Chapter IX: Participation and Career Development

Recruitment to the Public Service turns not only on personal considerations but on the character of the institution itself. While in principle all have equal access to the federal administration, its long history of Anglophone predominance has led in fact to a disproportionately weak Francophone presence in Ottawa. Principle and practice separate again in regard to equal treatment within the Public Service. The Commission points out that the stereotyping of minorities is not uncommon, but it must be removed if cultural equality is to obtain.



Such barriers to equal access and treatment must sooner or later sap an individual's interest in working for the Public Service.

Are there enough Francophones in the right places in the Public Service to make French a viable language of work and to give French-speaking Canada an effective voice in government? The Commission found that, geographically, Francophone participation was restricted for the most part to Quebec and the federal capital. It also varied from department to department. Departmental concentrations of Francophones occurred mainly where there was a specialized and functional need for the French language (in translating, for example).

The Commission next establishes that Francophones do not participate as successfully as Anglophones in the Public Service. The median salary for those of French mother tongue was 6 per cent less than that for those of English mother tongue. There were disproportionately few Francophones among those earning the highest salaries (with the exception of the group appointed by Order-in-Council). Francophones tended to enter the Service at lower starting salaries than Anglophones. They also



tended, until very recently, to progress more slowly from one income level to the next. It is particularly significant that even when differences in occupational and educational level were removed, the Francophones still averaged less than the Anglophones.

Francophones had a lower proportion than Anglophones in the high-status, high-income, managerial and professional occupations. Similarly they placed last in educational attainment. Among public servants under 25 years of age, however, the Francophone-Anglophone disparity in years of schooling was considerably narrowed.

Another possible factor affecting salaries is mobility. The Commission found a widespread belief that Francophones were less willing than Anglophones to change jobs or location. In fact the former had made as many moves as the latter, although these moves may have been restricted to within Quebec. Certainly affecting incomes was the fact that the Francophones were younger than the Anglophones and had less work experience outside the public sector. Yet, despite such considerations, a large part of the income differential remained unaccounted for.

In the next section the Commission identifies the important middle-level of public servants - the





university-educated, officer class containing a wide variety of professional and technical careers and from which the future élite will be recruited - and examines their background characteristics. Among the more interesting findings was that more than half the Francophones in this class were recruited from the capital area. While the middle level of the Public Service has drawn on Anglophones of all social levels, origins, and parts of Canada, it has failed to do so for Francophones - especially those from Quebec who are more likely to think and act consistently with their own cultural and educational background.

Extensive interviews conducted among middle-level public servants gave the Commission some idea of their attitudes toward life in the federal administration. In discussing their reasons for joining the Public Service, Anglophones mentioned the nature of the work far more frequently than Francophones. Apart from work reasons Anglophones were more likely to state the fewer job pressures and greater security of the Public Service. Francophones were more likely to mention difficulties in finding employment elsewhere and the desire to remain in the Ottawa-Hull area.



Attitudes to the Public Service as a place of work were in many respects similar among Francophones and Anglophones. But while Anglophones by and large considered the staffing and promotion procedures fair, if somewhat overrigid, Francophones were more likely to mention discrimination against their language and culture. The Public Service was essentially une organisation anglaise forcing them to make difficult adjustments between their work and family lives. Some Francophones saw recent changes as promising new developments; others, more alienated, were either hostile or resigned to the overwhelming dominance of English in the federal administration.

The majority of both language groups were relatively satisfied with the capital as a place to live. Unfavourable opinions, more frequently expressed by Francophones than Anglophones, centred on the lack of cultural facilities, the lack of French-language schools, and the general blandness of the Ottawa milieu.

Considering their attitudes to the capital area and the promotion system in the federal administration, it is scarcely surprising that far fewer Francophones than Anglophones intended to continue their career in the Public Service.



Finally, the Commission considers the careers of Francophones and Anglophones in the Public Service. At present, only one small formal training scheme exists - the Career Assignment Programme, and the lack of clear career channels is felt. Many public servants believed promotion depended on a haphazard chain of circumstances.

Among the middle-level officers, Francophones were more likely to follow technical and semi-professional careers and Anglophones professional careers. There is an acute shortage of Francophones in higher-salaried positions throughout the Public Service. Despite recent improvements, many factors still block the progress of Francophones. The three most important involve their adjustment to settings where English is dominant, their aversion to making geographic moves outside French-speaking areas, and problems of social relations and sponsorship.

The importance of language difficulties, in particular, should not be underestimated. Facility in English is a major criterion for reaching the top levels. The many Francophones who are not completely bilingual cannot participate completely in the work process or gain the experience and training leading to speedy promotions.





Language difficulties can lead to frustration and undermine a person's self-confidence; they can also curtail his contacts with superiors and co-workers. Francophones in the federal administration are faced with a dilemma: assimilation or an unending struggle for cultural preservation.

Entry to the upper levels in the career system is usually by means of informal sponsorship: senior men discover bright newcomers, "show them the ropes," and recommend them for new positions. Because linguistic and cultural differences intervene between the Francophone at the middle level and the predominantly Anglophone upper level, few Francophones join the élite. This will continue to be the case while Francophone participation is minimal at the upper level. Since the career system seems incapable of rectifying the matter, the Commission weighs the advisability of appointing more Francophones to the upper level by Order-in-Council.

In the opinion of the Commissioners, the main barrier to Francophone participation in the Public Service is the cultural milieu of the institution itself. Until Francophones can work in their own language and according to their own cultural style, the federal administration will neither attract nor retain enough Francophone recruits to fulfill the conditions of equal partnership.



Chapter X: Towards Equal Partnership in the Public Service:  
Conclusions and Recommendations

In the preceding chapters the Commission produced evidence of the unequal position of Francophones and Anglophones in the federal Public Service with respect to language use and participation. With some exceptions, the Francophone public can obtain service in its language, but Francophone public servants generally cannot use their language in day-to-day functions without damage to their effectiveness and careers; they have not the opportunity to express themselves in their own idiom at their work or to realize their full potential as individuals; and they do not participate adequately in the decision-making levels of the federal administration. The ultimate costs of this situation affect not only individual Francophones; as long as the Public Service does not draw fully on the intellectual and organizational resources of French-speaking Canada, all Canadians are the poorer.

Missing from previous attempts at reform has been a clear idea of equal partnership, of a bicultural Public Service in which both cultures coexist and collaborate. Present government policy emphasizes individual bilingualism, but in the Commission's opinion this approach is unrealistic in the Canadian setting with its predominance of unilingual Anglophones. If bilingualism



and biculturalism are to be developed, they must become embedded in the very structures and processes of the federal administration.

To enable French to become a language of work, the Commission's core proposal is to introduce the French-language unit as a basic organizational and management principle (recommendation 1). These units, in which all personnel will work in French, are designed to increase the presence and encourage the acceptance of the language and culture of French-speaking Canada in the federal administration. Such units should be established in every department, although they will vary in location, size, and function. Persons supervising these units, and those above them, would need to be bilingual. As well, other departmental units providing administrative, personnel, financial and similar services would have to develop bilingual capacity (recommendation 2). Units selected for a change in language régime should perform important functions; they should be so selected as to provide upward career paths in the French language; and they should be located in communities where the French language and Francophone culture are viable or potentially so. Franco-phones should not be constrained to join these units, nor should they be closed to fluently bilingual Anglophones. Language of service to the public should follow the proposals made in Book I.





Three types of French-language units are envisioned: those in decentralized or regional offices of federal departments; those at headquarters; and French-language clusters where complete French-language units are impractical although the function does break down organizationally into small work groups. To safeguard the rights of the minority, it may also be necessary to establish English-language units in regional offices in Quebec (recommendation 2).

While the French-language units are being installed and consolidated, a strong Francophone voice will be required at the centre. Appointments to the positions of Deputy Minister, Associate Deputy Minister, Assistant Deputy Minister and their equivalents should ensure effectively balanced Francophone-Anglophone participation (recommendation 3). The same applies to federal planning and advisory bodies (recommendation 4).

Under the language régime of the new system, written and oral communication from the French-language units to other units in the Public Service would be in French. Communications to the French-language units could be in either language (recommendation 5). This is not to confine the use of the French language but rather to provide a minimum level for its use.

The Commission realizes that such a language régime cannot be established overnight, but an emphasis on receptive bilingualism among supervisory and other



staff coming into contact with French-language units should help in the short run. However, the French-language unit cannot be expected to do its work properly so long as important internal documents and manuals are not available in both languages (recommendation 6). Employer-employee relations should be conducted in the language of the employee (recommendation 7). Positions in the Public Service should be continuously reviewed to see what language or languages the incumbent would need to carry out his work. All positions should be classified as to language requirements and these requirements should be taken into account for salary purposes (recommendation 8).

Clearly, a good deal of language training is going to be required among Anglophone public servants if the French-language units are to be viable. But the language teaching programme should be adapted to the needs of this system (recommendation 9). In particular, there should be more emphasis on receptive bilingualism (recommendation 10) and on the teaching of a work vocabulary appropriate to the work needs of Canadian public servants (recommendation 11). The maintenance of language integrity in the French-language units will require the organization of French-language improvement classes for those Francophones who have been trained and have worked in English for a number of years, and for young Francophones unfamiliar with French administrative terminology (recommendation 12). In this respect the development of



a bilingual glossary of Public Service terminology is urgently necessary (recommendation 13). The Commission affirms that all French used by the Public Service should be equal in quality to "international French".

While institutional bilingualism is being developed, translators would be faced with an increased work load. It is therefore essential, first, that their time not be wasted in such unnecessary work as translation of letters for filing purposes; and second, that measures be taken to increase the number of qualified translators (recommendation 14). To improve the quality of French in government documents, more of these should be drawn up in French, rather than invariably being translated from an English draft (recommendation 15).

While the French-language unit system will help to attract more Francophones to the federal administration, its implementation is likely to strain existing resources of Francophone personnel. Transfers from regional offices to headquarters will ease but not eliminate the problem, a key factor being the general shortage of available Francophones. Training in public administration is not as highly developed in Canada as elsewhere. Further development of teaching and research programmes in this field in both the French-language and the English-language universities is desirable (recommendation 16). In seeking to recruit Francophones, the government should not overlook the possibilities in France and other French-speaking countries





(recommendation 17). As well, with the increasing need for generalists to co-ordinate the work of specialist groups, the relatively greater stress on the humanities in the French-language universities should be viewed more positively. Closer contact between these universities, senior federal public servants, and federal recruiting agencies is also needed (recommendation 18). Appraisal of an individual for recruitment or promotion must certainly become more sensitive to the language and cultural characteristics of Francophones, who must, in particular, be examined by public servants fluent in French, unless the candidate opts for English (recommendation 19).

In training and development sponsored by the Public Service, Francophones must have the same opportunities as Anglophones (recommendation 20). In order to develop a thoroughly bilingual management, training and rotation programmes should also expose each group to the language and culture of the other (recommendation 20). To facilitate such rotation, and to increase staff mobility in general, the Commission also recommends educational allowances to defray the costs of sending children of Anglophone or Francophone public servants to schools of their own language where none exist locally (recommendation 21). Broadly speaking, this latter proposal would extend to public servants at certain posts in Canada educational allowances roughly similar to those provided in in foreign posts or in the Canadian Forces.



To supervise the introduction of the new language régime, the Commission recommends the establishment of a Public Service Language Authority (recommendation 22). This body would have jurisdiction over the entire Public Service. The diversity of federal departments and agencies, however, requires that each of them have a language bureau of their own to plan and supervise the implementation of institutional bilingualism (recommendation 23). The language rights of individual public servants should in addition fall within the purview of the Commissioner of Official Languages (recommendation 24).

The Commissioners next outline some of the selection criteria and the stages in the designation of the French-language units, particularly stressing the importance of thorough planning at each stage. At the same time they pinpoint some of the central agencies, departments and regions within which French-language units, sections or clusters should be designated. Two of these are the Treasury Board and the Public Service Commission, because of their particular responsibility for managing the Public Service as a whole.

In conclusion, the Commissioners point out that, far from limiting the Public Service to the relatively few Canadians who are bilingual, their proposals will broaden the sources of qualified manpower. For the existence of the French-language units will fully open the service to unilingual Francophones, while allowing it to continue drawing on unilingual Anglophones for the many units whose



dominant language of work will remain English. To play a truly efficient role in counteracting the tendency of some people to regard the federal government as a "foreign" government, the Public Service must be, in the fullest sense, equally accessible to the two societies which it is called upon to serve.

### Chapter XI: Canadian Forces

In deciding to treat the Canadian Forces separately the Commission was guided by the many differences that mark off the defence organization from the rest of the Public Service. One of the major differences lies in the self-contained military way of life. In effect, most Francophones joining the Forces move from immersion in one culture to immersion in another.

Language practices in the Forces have traditionally been aimed at equipping the Francophone recruit with sufficient English to fit him into the predominantly English-speaking organization. Only in the Royal 22nd Regiment and a few militia regiments was French used as a language of work. While policies governing contacts with the public in both official languages are now well-defined, although inadequately implemented, little written policy exists on the language of work. In practice the Commission discovered little French used in internal correspondence. Few military manuals and other texts have been translated into French, and the translations are usually long delayed.





Canadian Forces Headquarters now has a directorate on bilingualism which has produced a dictionary of French and English military terms. Another recent innovation is the gradual establishment of bilingual positions. Finally, according to a 1968 policy statement certain designated bases and units are henceforth to have a majority of Francophone personnel and to use French as their language of work.

A few trades training programmes use French, but all advanced courses are in English only. Language training is well developed, particularly in English. While all three military colleges emphasize bilingualism in varying degrees, the Commission found far more pressure on Francophones than on Anglophones to acquire and use their second language.

The department of National Defence looks after the education of children of Canadian Forces personnel. Until very recently Francophones encountered far greater difficulty in securing education in their children's mother tongue. Significantly, personnel of both language groups expressed to the Commission their desire for more French in their children's schooling.

In considering the Francophones in the Forces, the Commission sought to distinguish between those who had been brought up largely in French, and those brought up about equally in English and French. The former the Commission's researchers called F1s and the latter F2s. This distinction then enabled the Commission to assess roughly



the extent to which Francophones' immersion in the English language and culture of the Forces influences their original language.

Only 16 per cent of Forces personnel were Francophones, three-quarters of these being Fls. Most of them were in the army. A relatively small proportion of Francophone personnel had the opportunity to be stationed in Quebec.

In relation to their total numbers, Francophones had only half as many officers as Anglophones. Francophones were in fact clustered at the lower levels of both the officer corps and men's rank structure, despite the fact that their formal educational qualifications were at least as high as those of their Anglophone counterparts. The most successful Francophones were in the army, which unlike the other two services, afforded them some opportunity to work in their own language.

It also seemed clear that many Francophones became disenchanted with the Forces and left despite apparently promising career prospects.

Francophones were far more frequently bilingual than Anglophones. As in the Public Service, the higher the rank held by Francophones, the more complete their knowledge of English was likely to be. The closer they got to the senior ranks, the more Fls were bilingual. F2s tended to become less so: on the way up, some of them lost their ability to work in French.



Obviously then, English was the sole language of work for the vast majority of personnel. The language used in social relations and leisure pursuits followed much the same pattern as in the work situation.

Turning next to officer cadets, the Commission found many more Francophones among them than in the Forces as a whole. Providing these Francophone cadets stay in the Forces, they could substantially raise the level of Francophone participation in the officer corps. There was a high proportion of F2s among the Francophone cadets. F2s are more likely to remain in the Forces since they have an easier task than F1s of integrating to the predominantly English-speaking environment. Levels of individual bilingualism were also higher among the Anglophone cadets than among Anglophone officers in the Forces.

Government policy has not aimed primarily at making French a viable language of work in the Forces. The prevailing assumption is that English must be used unless there is a specific provision to the contrary. The equality of the two official languages must be recognized (recommendation 25). The rules, regulations and orders governing military life must be issued simultaneously in the two languages. In addition, more of these and other documents should be drawn up first in French, rather than invariably being translated from an English draft (recommendation 26). To ensure the compatibility of words and expressions in the two languages, the recent Military Dictionary should be continuously revised





and considered the official source of military terminology (recommendation 27).

The language rights of individual members of the Forces must not be overlooked. Disciplinary and grievance procedures should be conducted in the official language chosen by the individual concerned (recommendation 28).

For the education of dependent children, the Forces should take careful note of the language of instruction which personnel desire for their children, and give consideration to these preferences when arranging postings. When schools or classes having French or English as the language of instruction are not available or cannot be established close to a military base, the provisions for educational allowances should also allow parents to be fully reimbursed for having their children educated in English or French away from the base (recommendation 29). The linguistic and cultural equality of the two language groups must also be recognized in messes and similar organizations (recommendation 30).

The Commission found that, in their relations with the public, the department of National Defence and the Canadian Forces did not adequately reflect the Canadian duality. This must be changed (recommendation 31).

A further set of the Commission's recommendations for the Canadian Forces deals with the establishment of a French-language work milieu. On the analogy of the French-language units proposed for the Public Service, the Commission



recommends that a French-language sector be set up within Mobile Command. This sector should comprise a number of French-language air and land bases situated in the French-speaking areas of the country (recommendation 32). Each unit of Mobile Command should be designated as being either English- or French-language. Each such unit would use its own language in communicating with other units. Superior formations would communicate with the unit in the unit's language (recommendation 33). Such a language régime clearly requires bilingual liaison positions. These positions should be identified and measures taken to ensure their incumbents possess the required level of proficiency in both English and French (recommendation 34).

Francophones who wish to serve in the French-language sector may find it difficult to work in French after having spent their prior military career in English. French-language training in their chosen profession or trade should thus be made available to them before they are posted to the sector (recommendation 35). Other difficulties in staffing the sector may arise. Where it would help ease the situation, accelerated promotion should be a possibility (recommendation 36).

If Francophones are to have the opportunity of a full career in their own language, French-language units must be established at Canadian Forces Headquarters and in other units upon which the French-language sector must rely for its support (recommendation 37). It is particularly important that the three support Commands - Air Transport,



Matériel, and Training - develop French-language capacity. Training Command, in particular, should have the instructors and teaching materials necessary for French to be the language of instruction in training provided to the Francophone sector (recommendation 38). Francophones in the French-language sector should be taught their military role in French and learn English only when necessary for their subsequent professional advancement (recommendation 39). Officer training at the military colleges should aim to provide the cadet with a sound, university-level education in his own language. The Commission therefore recommends that the Collège militaire royal de St-Jean be transformed into a fully French-language institution, granting degrees equivalent to those of R.M.C. Both military colleges should also stress the teaching of the second language - French in R.M.C., English at C.M.R. (recommendation 40).

A supervisory body to plan and implement the organizational changes proposed by the Commission is necessary. A language bureau, at the branch level, should thus be established at Canadian Forces Headquarters (recommendation 41).

The recommendations designed to make the Canadian Forces a bilingual institution conclude Part 2 of Book III and Volume 3-A of the Commission's Final Report.





1. We recommend that the federal government adopt the French-language unit as a basic organizational and management principle, and that it therefore provide for the creation and development, in all federal departments, Crown corporations, and other agencies, of organizational units in which French would be the language of work; these units would be established in a variety of locations and would be of different sizes and functions. (§ 766.)
2. We recommend a) that in each federal department, Crown corporation, and other agency there be established French-language units (regional, headquarters, and/or cluster types) which correspond to existing units in their functions and organizational arrangements; b) that service units be reorganized into Anglophone and Francophone sections or in other appropriate ways to provide the normal range of services in both English and French; and c) that, within the larger regional French-language units, provision be made where necessary for the establishment of English-language units organized on the same pattern as the French-language units. (§ 787.)
3. We recommend that the appointments to the posts of deputy minister, associate deputy minister, assistant deputy minister, and equivalent positions in Crown corporations and other federal agencies be administered so as to ensure effectively balanced participation of Anglophones and Francophones at these levels. (§ 789.)

162  
13



4. We recommend that on all federal planning and advisory bodies, including task forces, there be effectively balanced participation by Anglophones and Francophones. (§ 792.)
5. We recommend a) the use of French in written and oral communications from the French-language units to other units in the Public Service; and b) the use of either language in the written and oral communications originating from within the Public Service and addressed to the French-language units. (§ 795.)
6. We recommend a) that within two years all notices, directives, forms, and other formal written information and instructions (except manuals) used within federal departments, Crown corporations, and other agencies be made available in both languages and that, effective immediately, new documents of this kind be issued simultaneously in French and English; b) that within five years all manuals now in use be translated into French and that, beginning immediately, all new manuals be issued simultaneously in both languages; and c) that the order of priority for the translation of such documents be determined in accordance with the needs of the French-language units. (§ 800).
7. We recommend the immediate amendment of the Public Service Employment Act and its Regulations, of collective bargaining agreements between the federal administration and its employees, and of similar laws, regulations, and agreements affecting the Crown corporations and other federal agencies, to require that communications in the general area of employee-employer relations take place in either English or French, according to the choice of the employee. (§ 802.)
8. We recommend that all positions throughout the federal departments, Crown corporations, and other agencies be classified as to language requirements, and that these requirements be specifically taken into account in the determination of remuneration. (§ 807.)
9. We recommend that the Language Training Directorate adapt the teaching of French and English to the needs of the French-language and English-language units. (§ 809.)
10. We recommend that language training for federal public servants increasingly emphasize receptive knowledge. (§ 810.)



11. We recommend that the Language Training Directorate accelerate, at all levels of instruction, the development of courses using vocabulary appropriate to the work of Canadian public servants. (§ 811.)
12. We recommend a) that the Public Service Commission's Language Training Directorate establish, as a matter of priority, courses to improve the French used by the federal administration; and b) that these courses be made available primarily to those Francophones and fully bilingual Anglophones who have assumed or intend to assume positions within a French-language unit, or positions which require regular communications with Francophones. (§ 813.)
13. We recommend that immediate and urgent attention be given to the preparation of a bilingual glossary of terminology appropriate to work in the Public Service. (§ 814.)
14. We recommend a) that the practice, current in many federal government departments, of translating as a matter of routine all letters and documents written in French cease immediately; b) that the federal government increase its support of translation courses at universities; and c) that the programme of financial aid for students of translation be accelerated and expanded. (§ 815.)
15. We recommend that the practice of original drafting in French be encouraged and that there be an end to the federal administration's current practice of originating almost all texts in English and subsequently translating them into French. (§ 817.)
16. We recommend that specific discussions among university, federal, and provincial representatives be initiated for the purpose of expanding programmes for teaching and research in public administration. (§ 821.)
17. We recommend that the federal government's recent efforts to recruit qualified people from France and other French-speaking countries be both intensified and expanded. (§ 823.)
18. We recommend that the actual process of recruiting for federal departments, Crown corporations, and other agencies involve more direct contact between senior public servants and placement officers, faculty, and students in French-language universities. (§ 825.)





19. We recommend a) that the process of testing and selecting candidates for federal departments, Crown corporations, and other agencies take into account the differing linguistic and cultural attributes of Francophone and Anglophone applicants; and b) that interviews and examinations related to recruiting, evaluation, and promotion of Francophones be conducted in French by public servants fluent in French, unless the candidate or employee opts for English. (§ 826.)
20. We recommend a) that the practices of staff rotation in the Public Service be extended to include the movement of personnel with the requisite language skills from one language environment to the other; and b) that all Public Service training and development programmes provide for the same opportunities in French as in English. (§ 829.)
21. We recommend that a system of educational allowances be introduced to help defray the costs of elementary and secondary education for the children of Francophone or Anglophone public servants who accept posts in places within Canada where adequate educational facilities in their own language are not available. (§ 830.)
22. We recommend the creation of a Public Service Language Authority. This new body will be responsible for: a) planning, implementing, and maintaining institutional bilingualism; b) acting as a guide for the government as a whole and giving encouragement to the individual components of the Public Service, including departments, Crown corporations, and other agencies; c) co-ordinating, aiding, and overseeing the activities of departmental language bureaux; d) defining general translation policy; and e) undertaking continuing research into the programme of institutional bilingualism and evaluating the results of the programme. (§ 835.)
23. We recommend that within each federal department, Crown corporation, or other agency, a language bureau, reporting directly to the deputy minister or his equivalent, be created and given the responsibility for planning, implementing, and maintaining a system of institutional bilingualism and for performing within the department the functions assigned to the Public Service Language Authority. (§ 839.)
24. We recommend that the jurisdiction of the Commissioner of Official Languages be interpreted as including the language rights of public servants. (§ 842.)



... recommend that the National Defence Act be amended so as to recognize officially the equality of the two languages, and to establish a system of procedures which would guarantee the application of the ensuing language rights. (§ 974.)

26. We recommend a) that the Queen's Regulations for the Canadian Forces, Canadian Forces Administrative Orders, Canadian Forces Supplementary Orders, notices, directives, forms, and other documents of this nature be drafted jointly and issued simultaneously in both official languages; and b) that the practice of originating almost all documents in English and subsequently translating them into French cease at once. (§ 976)
27. We recommend that the "English-French—French-English Military Dictionary" be the official source for military and organizational terms and expressions used in the Canadian Forces and that it be continuously revised by a permanent team of experts. (§ 977.)
28. We recommend that in all disciplinary procedures, both verbal and written, an individual have the right to choose which of the official languages will be used; and that he have a right to formulate his personal complaints and grievances in the official language of his choice; and that a system of appeal be established in respect of these rights. (§ 978.)
29. We recommend that the department of National Defence provide for French- and English-language instruction of dependent children: a) by keeping up-to-date personnel records of the language or languages of instruction in which individual service members want their children to study and by giving full consideration to these preferences in the case of each new posting; b) by co-operating with provincial authorities in the organization of French- or English-language schools or classes wherever the proportion of personnel seeking such instruction justifies it; and c) by paying—without any form of language test—all financial costs incurred by parents in sending their children away from home to study in French or English when such schooling is not available or cannot be organized on or near a military base. (§ 980.)
30. We recommend that in the formulation of regulations, rules, and conventions governing social, cultural, leisure, commercial, and financial activities, the department of National Defence and the Canadian Forces recognize officially and in practice the linguistic and cultural equality of the two language groups. (§ 981.)



31. We recommend that the department of National Defence and the Canadian Forces take all necessary measures to ensure that in their relations with the public they fully respect the linguistic and cultural duality of the Canadian population, both within the country and abroad. (§ 982.)
32. We recommend a) that a French-language sector be created within Mobile Command; b) that French be the military language of work within this sector; c) that the sector include land and air units, as well as bases and other functional components; and d) that the French-language units and bases be situated in French-speaking areas of the country. (§ 988.)
33. We recommend a) that each base and unit within Mobile Command be designated as either a French-language or an English-language base or unit; b) that the bases and units of one language group communicate in their own language with bases and units of the other language group and with the rest of the Canadian Forces; and c) that communications from superior formations be sent in the language of the base or unit which is to receive them. (§ 990.)
34. We recommend a) that bilingual positions within Mobile Command be formally designated; b) that the level of bilingual proficiency be set for each of these positions; c) that such positions, including those requiring full bilingual proficiency be filled according to set criteria of proficiency; and d) that personnel be trained or re-trained in order to attain the required level of bilingual proficiency. (§ 993.)
35. We recommend that all personnel who wish to serve in the French-language sector receive, where necessary, professional training in French before being posted to that sector. (§ 994.)
36. We recommend a) that, where necessary to staff the different positions in the French-language sector of Mobile Command, qualified personnel who can exercise their duties in French be rapidly promoted; and b) that the authorized rank and promotion quotas be adjusted so as to make this possible. (§ 995.)
37. We recommend the progressive establishment of French-language units at Canadian Forces Headquarters and in commands other than Mobile Command. (§ 996.)





38. We recommend that Training and Mobile Command make available to the French-language sector instructors qualified to teach in the French language, as well as French-language manuals, texts, and teaching aids; and that, when required, they call upon French-language technical and technological institutions and universities in Canada and abroad. (§ 1000.)
39. We recommend that recruits and previously trained personnel who intend to join the French-language sector not be required to take English courses unless and until their professional development so requires. (§ 1001.)
40. We recommend that the existing Royal Military College at Kingston continue to be an English-language institution, and that the Collège militaire royal de Saint-Jean become a French-language, degree-granting institution with analogous curricula; and that there be a strong emphasis on the teaching of French at the Royal Military College at Kingston and on the teaching of English at the Collège militaire royal de Saint-Jean in order to develop bilingual proficiency among future officers. (§ 1003.)
41. We recommend that a Canadian Forces language bureau be established as a fifth branch at Canadian Forces Headquarters, and that it be made responsible for the planning, implementation, and co-ordination of the organizational measures needed to guarantee the realization of our recommendations within the Canadian Forces. (§ 1004.)



Summary of Book III (Volume 3-B)  
of the Final Report of the  
Royal Commission on Bilingualism and Biculturalism

THE WORK WORLD

NOTE This summary has been prepared for the assistance  
of the information media but it is not an official  
Commission document.



PART 3: THE PRIVATE SECTOR

Introduction to Part 3	1
Chapter XII: Participation and Language Use in the Private Sector	2
Chapter XIII: Barriers to Equal Partner- ship in Business	8
Chapter XIV: Some Examples of Linguistic Policies in Business	12
Chapter XV: Equal Partnership in the Private Sector	18

PART 4: CONCLUSIONS

Chapter XVI: Towards Partnership in the Work World	26
---	----

(For convenient reference, the texts of the Commission's recommendations have also been abstracted from Chapter XV of the Volume and appended to the summary.)

This résumé does not summarize the appendix to  
Volume 3-B:

Appendix VII (cont'd from 3-A)	Descriptive Notes on Commission Studies Cited in Part 3
--------------------------------------	--

The price of Volume 3B is \$2.00 for either the  
English or the French version.





## PART 3: THE PRIVATE SECTOR

### Introduction to Part 3

Part 3 of Book III opens with a brief review of Part 1, recalling the relatively lower participation and lower levels of Canadians of French origin in terms of income, schooling, occupation, the ownership of industry, particularly in Quebec where, paradoxically enough, the male labour force of British stock was better off than anywhere else in Canada.

The Commission thus concentrates on the language of work and the place of Francophones in the private sector in Quebec, and in the industrial metropolis of the province, for Montreal with its strong minority of Anglophones is, more than any other city, the meeting place of the two societies which make up Canada. The size and variety of the many firms making up the private sector also led the Commissioners to single out areas of industry which in modern society are growing more quickly in importance: that is, the managerial and technical occupations in the larger manufacturing corporations.

The Commissioners also examined the situation in other regions of the country, and in Chapter XV make recommendations regarding the language of work both in Quebec and in other areas where Francophones are concentrated.

Part 4 then reviews the larger socio-economic context.



## Chapter XII: Participation and Language Use in the Private Sector

The Commissioners point out that in 1961 the large manufacturing corporations employed 500,000 workers in Quebec alone. Among these were many of the most skilled managers and technological experts, whose influence increasingly determines the shape of contemporary society, including its language patterns.

In order to compare the participation of Anglophones and Francophones in the work world, the Commission conducted a detailed survey of 36 large corporations and a more limited survey of 358 smaller manufacturers with head offices or operations in Quebec and adjacent areas. These revealed that the higher the salary level, the lower the proportion of Francophones. In the large corporations, of those employees earning over \$5,000 a year, only 31% were Francophones; 69% were Anglophones. In the two top brackets, that is from \$12,000 upwards, they accounted for only 15% of the employees, the Anglophones 85%.

The great majority of Francophone salaried personnel were working for Anglophone-owned corporations. Only nine of the 36 corporations surveyed (25%) were owned by Francophones: 6 by Canadian, and 3 by foreign Francophones. In terms of salaried employees, these firms were far smaller, employing only 10% of the 6,100 Francophones in the sample who earned more than \$5,000. Significantly enough, Anglophone Canadian and United Kingdom owners both had a higher proportion of Francophones among



their employees making over \$5,000 than did American owners, the former varying between 22% and 35%, and the latter between 15% and 23%.

The Commissioners noted the patterns of Francophone ownership and participation in the private manufacturing sector throughout Canada, identifying three distinct regions: Canada outside Quebec; Quebec outside Montreal; and Metropolitan Montreal.

Outside Quebec, two participation patterns were discerned in areas of Francophone concentration: a large proportion of Francophones earned less than \$5,000, while in Anglophone areas the extremely rare Francophones were spread through different levels. In Quebec outside Montreal, by contrast, the few Anglophones were concentrated in the higher positions. In Montreal, the proportions were more nearly equal, though Anglophone predominance at the upper levels was clear.

In the large manufacturing corporations in Montreal, Francophones were more prominent than outside Quebec, but still less so than in the rest of Quebec. For instance,





in Quebec outside of Montreal, 82% of the employees earning from \$5,000 to \$6,499 were Francophones; in Montreal the proportion fell to 49%. In the top salary bracket (\$15,000 and up) the decline was from 23% to 17%. In the rest of Canada, the Francophone proportions at these levels were much lower again. To that extent the pattern in Montreal still reflected the French character of Quebec, but Anglophones clearly predominated at the upper levels of manufacturing everywhere in Canada.

Considering the place of the French language in the large corporations, the Commission found that about three out of four Francophones earning over \$5,000 a year were required to know English at work as against one out of ten Anglophones required to know French. Outside Quebec practically none of the few Francophones in the salaried positions had any real opportunity to work in their own language. At least 98% of their Anglophone colleagues worked exclusively in English.

In Quebec outside Montreal on the other hand 59% of the Anglophone salaried personnel were required to speak French. However a knowledge of English was still demanded of the great majority of middle and upper level Francophones as well; over 90% of the positions in the middle range and 100% of those salaried positions over \$12,000 carried a bilingual requirement.

The linguistic situation of the Anglophone salary earner in Montreal thus bears little resemblance to the



predicament of his Francophone counterpart outside Quebec, who has no choice but to work entirely in English.

Focussing again on Montreal, the Commission found that as in the rest of Quebec, 78% of Francophones earning \$5,000 or more had to be able to speak English - at least partly because only 14% of their Anglophone counterparts, who made up fully 60% of this salary bracket, were required to speak French. In terms of "work units", which varied greatly in size within the firms surveyed, 36% functioned in English only, and about 10% in French only. Thus, 54% of the units in Montreal, compared with 70% in the rest of Quebec, claimed they worked in both languages.

All companies in Montreal - large and small, Francophone owned or otherwise - followed the same general pattern as elsewhere in Quebec: the higher the salary level, the more Francophones had to be bilingual, until, at the top, bilingualism was required of virtually all of them. The proportion of middle and upper level Anglophones faced with a similar requirement was incomparably smaller.

In regard to internal communications, the Commissioners found that the firms sampled required bilingualism more often from officers engaged in employer-employee relations and production work. More of these officers were Francophones, and Anglophone employee relations and production officers were more often required to be bilingual than other Anglophone officers. Nevertheless a majority of the Anglophones in these two sensitive fields remained unilingual.



Throughout Canada, French was used on more documents than might be expected. A large majority of corporations and other firms in Quebec had their documents on personnel matters (for example, application forms, employee benefit manuals, union contracts) printed in French, or in French and English. In production and other printed and typewritten documents, such as instruction manuals, inter-office memos, and shop-drawings, the large corporations confined the use of French almost exclusively to their operations in Quebec, and even there large proportions of their internal documents were in English only.

The Commissioners next looked at the language of communication with clientèle outside the firm. Most of the large corporations did their purchasing in English only: only 17% used French. Anglophones owned the vast majority of manufacturing firms which either bought or supplied industrial goods. Thus these goods were both bought and sold in English only, even in Quebec. Manufacturers of consumer goods, on the other hand, used much more French in their sales, since owners and staffs were more often Franco-phones, and their markets were largely limited to Quebec.

The split between manufacturers of industrial goods and manufacturers of consumer goods is reflected in the language used within their respective sales organizations. Among the former, 27% of the marketing units in Quebec operated completely in English; among the latter, only 9% did so.





Whether in buying, selling or other dealings the firms took greater care to use French with the Quebec Government, which they often cited among the new influences changing their English unilingualism. Social pressures may also have impelled the firms to present a more "French" image to the Quebec community and to their shareholders. For instance, almost two thirds of the large corporations published their annual reports in both English and French. Most of those publishing in English only were U.S.-owned.

In the Commission's view, this chapter demonstrates the extent to which Anglophones have been the active element and Francophones the passive in the founding of the manufacturing industry in Canada. Even in Quebec, Francophones at the management level have been mainly concentrated in the fields of work requiring bilingual ability as a liaison between Anglophone senior management and a Francophone work force and public.

The predominance of unilingual Anglophones at the "top" produces arbitrary pressures for the use of English throughout the firms, beyond the admitted exigencies of operating in the North American business environment. Many units at the middle and upper levels in these firms could easily employ French as the language of daily work, were it not for the necessity of communicating with officers and units that understand only English. The Commission finds this situation highly unjust.



### Chapter XIII: Barriers to Equal Partnership in Business

The relative absence of Francophones and their language from the middle and upper levels of Quebec industry has been due to several factors. In part there has been a shortage of Francophones possessing the education generally required for such positions; Part 1 of this Book indicated the relatively low proportion of French origin as compared to those of British origin who had attended university. The supply of Francophones is further reduced by the fact that they have tended to emphasize the arts and social sciences whereas Anglophones took more degrees in science, engineering and commerce. Thus, for example, there were many less Francophone than Anglophone engineers practising in Quebec in 1961.

The employment pattern among Francophone graduates has further weakened their presence in the big corporations. They tended much more than Anglophones to set up small business of their own, or to go into the provincial or municipal public service, the clergy and the liberal professions.

With this predominance of Anglophone managers and professionals, the large corporations have naturally maintained contact with English-language universities, thereby enabling them to keep their curricula aligned with the changing needs of industry.

Yet if Francophones have chosen in their education and occupations to avoid corporate industry, they may have done so at least partly out of the conviction that the



corporations were largely closed to them regardless of their qualifications. In recent years there has been a heavy increase in the proportion of Francophones studying in and entering the industrially oriented fields. There is reason to believe that this increase owes much to the increased demand for French-speaking engineers and technicians on the part of certain large new enterprises, particularly Hydro-Québec. In other words, the actual employment opportunities have a considerable influence on the number of qualified people available to fill them.

Within the private corporations, the Commission also found strong evidence of a new concern for bilingualism and biculturalism, with their executives in fact going out of their way to attract qualified Francophones. However, "qualified Francophones" usually meant "qualified Francophones who were also fluent in English", and capable of slipping effortlessly into the many intangible and informal English or American work habits of the firm. There is still a widespread belief that English must remain the only language of work in Quebec. Never having themselves had to work in a second language, executives rarely realized the extent of the difficulties involved for their Francophone employees.

One of the Commission's surveys confirmed that Francophones and Anglophones differed considerably in their views of business goals, management styles, career and geographical mobility, and the compatibility of a business career with the rest of their lives. Francophones' careers





can indeed be hampered when the cultural tone is set by Anglophone management. The result has often been a deep sense of alienation on the part of Francophone middle and senior managers. For many the price of success is often the feeling of having "sold out" their personal identity and the interests of their society and culture.

In any event, the strenuous efforts of many corporations to recruit Francophones did not seem to be paying off: at the time of the Commission's survey, 75% of commerce and engineering graduates were being hired from English-language universities, while the proportion of Francophones recently recruited fell below the proportion already on staff.

In their formal training programmes, the large corporations devoted relatively greater emphasis to their Francophone employees. For salaried personnel, however, the courses generally took place in English, while for skilled and semi-skilled wage earners, French was more often the language of instruction. Second-language training also received considerable attention. The corporations made a considerable effort to teach French to Anglophones, though more Francophones took English courses.

In a large corporation the new employee generally receives much of his most valuable training informally, through friendly association with more experienced colleagues, usually of the same language and similar background. The Francophone recruit would probably have adequate opportunities for initial orientation in this way. Yet with the



larger proportion of Anglophones in the higher ranks, his future career development would be more difficult since he would have less opportunity to learn from productive associations with his English-speaking superiors. The Commission saw some indication that in fact Francophones were placed more often than Anglophones in functions less favourable to future advancement.

Another reason for the slower advancement of Francophone careers was undoubtedly their reluctance to move to plants and offices outside Quebec where they would have even less opportunity to work in French, and where family considerations, such as the perennial difficulty of having their children educated in their own language, enter the decision. Not facing the same problems, Anglophones were much more mobile. Indeed, half the Anglophone engineers in the Commission's sample thought their best opportunities lay in the United States. However younger Francophones too were just about as receptive as Anglophones to transfers.

The Commission found that most of the manufacturing corporations made some attempt to conduct systematic appraisal and promotion interviews in the language of the employee. These and other similarly impartial procedures undoubtedly eliminate the more subjective forms of discrimination. However they do not go to the root of the built-in advantage which Anglophones necessarily enjoy over Francophones where English is the language of work, training and career development for both. Francophones working in their second language cannot be fairly compared with Anglophones working in their first.



Chapter XIV: Some Examples of Linguistic Policies in Business

In the Commission's view, the limited participation of Francophones and the almost total absence of the French language in key areas of the private manufacturing sector in Quebec have serious implications for the entire cultural life of Francophone Canadians throughout the country.

However the statistics displayed in the two preceding chapters may not fully reflect the present situation. For one thing the manufacturing industry is not the whole economy of Quebec. More important, a statistical analysis almost necessarily ignores the new and dynamic forces in Quebec through which, over the past ten years or so, Francophones have asserted themselves and have acquired a deeper sense of their own identity.

These new forces are already increasing and strengthening the role of Francophones and the French language in some large industrial enterprises. The Commissioners point out that Quebec has the manpower to carry out the necessary transformations: 83% of the Canadian population of French mother tongue, and 80% of the managers and specialists of French origin, live in Quebec.

Without attempting a complete inventory, the Commission then sketches some of the sweeping changes generally called "the quiet revolution".





The provincial civil service has been modernized and has successfully taken on important new responsibilities, acquiring a new energy and authority in the process. The educational system is being transformed and has the first priority in public expenditure. From 1954 to 1964, for example, per capita expenditure on education tripled, while personal income only doubled. Labour unions have also undergone changes, and the status of workers has been redefined, not without conflict.

At the same time, economic development has received a new emphasis. In the 1960's the Quebec government success created the General Investment Corporation, the Quebec Deposit and Investment Fund, SOQUEM (Société québécoise d'exploration minière) and SIDBEC (Sidérurgie du Québec). These para-governmental companies set about acquiring or investing in other resource or industrial enterprises, such as DOSCO which SIDBEC bought out in 1968.

Hydro-Québec was the first major industry in the province to surmount the obstacles to the use of French in North American enterprise. For that reason, it is one of four corporations chosen by the Commission for closer study.

Just as Ontario Hydro uses English, so Hydro-Québec uses French as its language of work (except that Hydro-Québec serves its customers in English or French, as they wish). It is also comparable to Ontario Hydro in assets, output, sales, selling prices and purchasing policies. By the same token its importance in the Quebec



economy is beyond question.

The two electrical companies which were amalgamated in 1944 to form the nucleus of Hydro-Québec, had English as their language of work. So it continued for the next 20 years, through tradition. The linguistic problem became critical in 1963 when Hydro-Québec absorbed seven more companies: in four of these English was the working language, while French predominated in the other three.

Since then, French has become the language of work of more than 95% of all personnel, including top management and technical staff. Moreover this wholesale yet efficient change of language régime occurred precisely when the company was in the throes of its greatest expansion and technical achievements. Two principal factors account for the speed and efficiency of the change: the high level at which the decision was made, and the strategic nature of the sectors in which the change took place.

In the Commission's assessment of the present language régime, the following features stand out:

- a) The customer determines the language of sales.
- b) Hydro-Québec purchases primarily in French from Quebec suppliers, and in both languages from others.
- c) Translation of American technical manuals gradually proved less economical and efficient than drafting



new manuals in French, often by adapting manuals from France to Canadian technical standards.

- d) French as the language of work does not preclude the use of English by Anglophone employees or even the existence of important English-language work units within the company.
- e) The use of French by Hydro-Québec has directly increased the use of French and the participation of Francophones among Hydro's client companies, in Quebec at least.
- f) Most important of all, Hydro-Québec has proven on a grand scale that French can be an efficient language of technological achievement on the North American continent. The construction of "Manic 5", the huge dam recently named in memory of the late Premier Daniel Johnson, bears witness to this.

At the same time, the company's unique solutions to problems of long distance power transmission, or its work on fuel cells, demonstrate that scientific projects of world-wide interest can be pioneered in French in this country. Consequently, the Commission suggests that the exclusive use of English in technology and business on this continent is maintained in large part by force of habit and the presence of unilingual Anglophone managers and other employees.

The Commission next looks at Marine Industries, which is among the 100 largest Canadian enterprises. Although bought in 1965 by the General Investment Corporation from Francophone owners, the company's main language of work





was English, except among workmen in its shipyard.

Once again, it was the new management that was the main catalyst in making French the principal language of administration.

The extent to which the customer influences the language of work is documented: where the company receives contracts and specifications in English, English generally becomes the language of production for that particular order. The converse applies for contracts and specifications received in French. For example, generators ordered by BRINCO for Churchill Falls are manufactured in English; turbines for Hydro-Québec are produced in French. Among its biggest customers using English exclusively were federal departments and agencies, including the CNR; thus the federal government has a heavy impact in favour of English as the language of work within the Francophone-owned enterprises.

The Commission then turns to the language practices of the CNR, which by a series of explicit directives has attacked the problem of bilingualism and biculturalism directly and on several fronts.

However the Commissioners found that English was still the dominant language of work at the company's Montreal head office, and elsewhere in its higher échelons. At other levels, the Commission notes that the labour unions appear to be exerting an influence in favour of continuing English unilingualism even in the company's Quebec operations.

Nevertheless the CNR has resorted to a wide variety of devices, such



as second-language training, or the production of French-language technical vocabularies. It has also been studying the possibilities of French-language work units in some of its operations.

The fourth organization examined, Alcan, is a Canadian-held corporation with head office in Montreal and four plants in Quebec. It sells the vast bulk of its production abroad, and this partly accounts for the predominance of English as the language of work at head office. English is also normally used in communications between head office and its Quebec plants, where, with this important exception, the language of work is generally French.

At head office, Anglophone managers are heavily in the majority but a higher proportion of them are bilingual than in most other corporations. This is probably not unrelated to the fact that Francophone managers are in turn more numerous in the various Quebec branch plants.

While Alcan does not hesitate to hire unilingual Anglophone professional, technical and managerial staff, it also hires Francophone unilingual administrative personnel particularly at the plant level. In this respect equal partnership between Anglophones and Francophones comes close to being realized.

English predominates due partly to a dearth of maintenance equipment manuals and other technical documents in French. There is a parallel lack of Francophone technical



and scientific personnel among the company's employees. Francophone salaried employees were disproportionately concentrated in the so-called "relations" functions (advertising, public relations, personnel, etc.). English is overwhelmingly used in the company's communications with its plants and clients outside Quebec. The Commissioners again found that the federal government invariably deals with Alcan in English only.

The four corporations studied all illustrate in varying degrees that the French language can be a viable and efficient language of work in the North American business world. The Commissioners point out however that like the federal government and most corporations operating in Quebec, even Francophone-owned enterprises are not using French in their dealings as much as they could. For instance, they sold 72% of their production in Quebec, and yet used French in only 64% of their correspondence with their customers. The Commissioners noted, however, a certain desire for change and adaptation to the French milieu in all enterprises.

#### Chapter XV: Equal Partnership in the Private Sector

If allowed to persist, the present English-language dominance at the managerial and technical levels in Quebec industry will continue to act as a barrier to real equality of opportunity for Francophones. The French language and culture must be strengthened in the work





world. The Commission points to the situation in Montreal as a clear example of the compelling urgency of the situation, which, if left entirely to the free play of economic forces, could lead to the opposite result.

For the Commission, the crux of the matter lies mostly in the character of the institutions themselves. Real equality of opportunity in the private sector can only be obtained through the development of institutional bilingualism, as distinct from individual bilingualism.

The Commissioners feel that immediate attention must be given to areas where the problem is most urgent and the potential for change greatest: wherever they may actually be based, firms operating in Quebec, must face up to the responsibilities they bear to the people, the language and the culture of the community whose human and material resources they use. In that province French has a rightful place as the principal language of work. In other areas of high Francophone concentration, particularly north-eastern New Brunswick and northern and eastern Ontario, firms should also make provision for the use of French in their local operations.



The first requirement is to state the goal. There should be a new public conception of the responsibilities of the government and private enterprise in providing equal opportunity. The Commission therefore recommends that in the private sector in Quebec, governments and industry adopt the objective that French become the principal language of work at all levels. In pursuit of this general objective, the majority of work units in the main work institutions of the province should become French-language units. In the firms involved, where English has hitherto been the language of work in management and senior positions, such positions will henceforth require bilingual incumbents. Most smaller or specialized firms should also use French as their language of work, although in some of these firms the language of work will remain English. For its activities and operations outside the province the language of work should remain the choice of the enterprise (recommendation 42). The Commission recommends that, throughout Canada, the Canadian head offices of firms with extensive markets or facilities inside Quebec develop appropriate bilingual capacities, including French-language units and bilingual senior executives (recommendation 43).

To effect change in this direction requires the collaboration of government, industry, labour and the universities. During the process of adaptation their efforts must be co-ordinated through a representative agency. For practical reasons the process can best be initiated by the appropriate provincial authorities. Consequently, the Commissioners recommend that the government of Quebec establish



a task force to consist of representatives of government, industry, the universities, and the major labour unions in order to launch discussions with the major companies on their current state of bilingualism and biculturalism and on the means of developing institutional bilingualism more fully. The task force would design an overall plan for establishing French as the principal language of work in Quebec within a specific period of time. It should also discuss with the federal government and the governments of New Brunswick and Ontario, areas of potential co-operation in implementing the plan. Finally it should recommend to the provincial government permanent machinery of co-ordination necessary to achieve this goal (recommendation 44).

In the Commission's view, it is also important that analagous goals be set in Ontario and New Brunswick to take account of situations unlike that of Quebec. It therefore recommends that the government of New Brunswick establish a task force charged with suggesting steps to be taken in education, in the provincial public service, and in the private sector so that like English, French can also become a language of work (recommendation 45). The government of Ontario should establish a similar group with a view to ensuring the progressive introduction of French as a language of work in bilingual districts (recommendation 46).

The Commission points out that, in the specific





industries involved, the application of the general policy objectives will differ in various circumstances. In co-operation with the task force, each firm operating in Quebec will have to work out a plan tailored to its own circumstances. The Commission recommends that the firms at issue in recommendations 42 and 43 make an explicit policy commitment to establish institutional bilingualism in their operations. More specifically, they should designate certain units within their head offices, their operations in Quebec and in bilingual districts, as future French-language units. They should also designate those executive and senior positions that will require bilingual incumbents (recommendation 47).

The magnitude of this target requires phased planning and effective management; the changes should be progressively introduced, over defined periods of time, with the aid of professional management and development programmes.

It is both a goal and a necessary condition for the success of the programme that Francophones enter managerial, professional and technical jobs. To remove some of the existing barriers to entry requires new procedures and techniques in recruitment, employee training, job transfers and promotions, and finally language training.

In the past, a most important factor restricting entry has been the practice of hiring only those Francophones who are able to work in English, while no comparable



ability in French was required of Anglophones. With the creation of French-language units, many more jobs will be open to unilingual Francophones and the Commission therefore recommends that these firms should also designate a substantial number of professional, technical and managerial positions as French-language posts (recommendation 48). However even this policy will not alone remove the long-standing apprehension of Francophones towards business. Business firms should therefore make every effort to interest Francophone students in business careers, by providing full information on career opportunities to the appropriate officials in French-language educational institutions and by sending recruiting teams to these institutions both within and outside Quebec (recommendation 49).

If Francophone employees are to have opportunities to pursue careers up to the top levels, the firms must make their staff training and development programmes fully available in French (recommendation 50). Specialized training outside the companies must be as accessible to Francophone employees as to Anglophones. Thus, where internal training programmes are not available in French, the companies concerned should attempt to have them established in co-operation with the French-language institutions of higher education in Canada and elsewhere (recommendation 51).

Geographic mobility in this era of national and multi-national corporations is more and more an essential



feature of promotion and career development. For the Francophone, a move from a French-speaking community to a linguistically and culturally strange community poses special problems, particularly that of French-language schooling. The implementation of recommendations made in Books I and II would do much to reduce the difficulties, but the companies themselves can also take action to equalize the opportunities for job transfers for Francophones (recommendation 52).

Unless given equal access to training and development, conditions of job transfer and the chance to work in his own language, the Francophone will not have equal opportunity for promotion. Promotion proceedings themselves require improved standards. Thus the Commission recommends that all material relevant to the promotion process and the preparation for it be made fully available in French (recommendation 53). In the same vein, all Francophone candidates should have the option of expressing themselves in their own language in all oral and written examinations and interviews. Examiners should also take into account the difficulties that candidates may have had to face previously as a result of working in a second language (recommendation 54).

While many positions, up to and including the highest levels, will allow an employee to work in French, there should be a bilingual requirement on all senior management and executive positions. In such positions the level of linguistic competence should be clearly defined and the





candidates tested accordingly (recommendation 55). However, bilingualism should not be a factor in promotion to positions not so designated.

The foregoing recommendations underline the urgent need for more and better language-training programmes and translation services. Until Canada's educational institutions can provide personnel with adequate language skills, the employers themselves will have to conduct or subsidize language-training courses as some large corporations now do. They may also have to give French-language improvement courses to Francophone employees who have been so long conditioned to working in English that their own language has suffered.

The federal government, through its broad economic policies and the services it provides, can exert a great influence on the business community. Several of its departments and agencies that deal directly with industry can powerfully influence language patterns by giving French an equal place with English in their routine services and in other dealings such as contracts, specifications, and labour relations (recommendation 56). In addition, the federal government's efforts to improve translation, language training and the French language itself within the Public Service, could aid many firms in the transformation. As a matter of policy, federal agencies should make all pertinent data available to private firms and in some cases share facilities and personnel (recommendation 57).



Chapter XVI: Towards Equal Partnership in the Work World

The Commissioners maintain that the status of the two official language groups in Canada and the use of the two languages in the work world are inextricably linked to the broader factors affecting social and economic development. The disadvantages faced by Francophones are so extensive that in addition to the specific recommendations in this book there is a need for wide-ranging complementary measures. The Commissioners suggest the directions these measures should take.

The recommendations in Parts 2 and 3 of the Book are largely concerned with the creation of equal opportunities for Francophones in the major public and private work institutions. In both the public and private sectors, one concept is essential: the French-language unit.

Taken together, the recommendations should result in greater Francophone participation in the major work institutions and the increasing development of French as a language of administration, science and commerce. These adaptations, in the Commissioners' view, must be reinforced by a variety of efforts from within the French-speaking community, aimed at providing Francophones with strong and dynamic economic and social institutions of their own.



A variety of developmental programmes must take into account the French language and culture in areas of Francophone concentration, thus giving rise to delicate questions of priorities. The Commissioners discuss three main types of policies: those concerned with raising the qualifications of the work force; those aimed at stimulating economic growth; and those designed to combat social and economic disparities, particularly in large urban areas. These are seen as inter-related: together they form the basis of a comprehensive attack on inequality. The Commissioners also stress the need for Francophones to develop a sense of confidence and willingness to participate.

The growing importance of education, communications and research, and changes in occupations emphasize the need for a well-trained and skilled Francophone labour force. Much is already being done in Quebec, the Commissioners note, but education must continue to have a high priority. Closer relationships between governments, French-language universities, and the business world must also be encouraged with a view to strengthening managerial and entrepreneurial skills among Francophones.

In regard to manpower and immigration, positive measures are needed on the part of the federal and provincial governments to achieve a better balance between Canada's two official language groups. These measures include education and retraining programmes, as a part of a concerted effort to attract and integrate many more immigrants into Francophone society. As long as the language of work and of





career advancement in Quebec is predominantly English, the vast majority of immigrants will continue to swell the ranks of Anglophone society to the detriment of the Francophone. Clearly then, the Commission's recommendations on the language of work will be an important element in modified immigration policies.

The Commission then points out that French-language universities have not been able to compete on equal terms for federal research funds. Clearly a sound French-language industrial research and development component is a necessary base for adequate participation of Francophones in modern industry. The Commission asks the federal government to bear this in mind when allocating the relevant grants.

Even more directly important for the emergence of French as a language of work is a thriving Francophone industrial establishment. The Commissioners then suggest a federal programme similar to ARDA, ADA or ADB, for the development of Francophone industry. Ideally the necessary funds would be administered by the Quebec General Investment Corporation whose object is precisely to consolidate, merge and create firms. In addition the regional development programmes already in effect, largely coincide with areas of high Francophone concentration. The Commission suggest that they be reviewed in order to make them more effective instruments of equal partnership.



The Commissioners also point out the need for a system of continuous social accounting in public policies which would include the concept of Francophone-Anglophone status, to ensure that planning and programmes are equally effective for Francophones and Anglophones. This would require that the Dominion Bureau of Statistics increase the use of "mother tongue" and "main language spoken" as key variables. As well, federal and provincial agencies should periodically replicate some of the Commission's studies, to provide up to date data on the Francophone-Anglophone dimension of social and economic issues in Canada.

The Commissioners recognize that all the elements of industrialized societies are strongly focussed in the large urban areas. Francophone-Anglophone disparities are most acute in large cities, particularly in the Montreal area, yet at the same time the most resources are available there to provide the most effective solutions. But a comprehensive attack on urban problems in all their economic, social, educational and welfare components is required.

The Commissioners stress the need for the full participation of Quebec's Anglophone population in the development of policies. Greater coordination between provincial and federal departments is also needed.



The development of programmes calls for a forward-looking and active provincial government. The federal role is also a major one, particularly in maintaining the high level of employment that so largely determines the well-being of Canadians in all regions. Only through the marshalling of the resources of the whole country can a new phase of economic activity be planned effectively.

The Commissioners feel that Canadian development and ultimate success depend to a large extent on the active and equal participation of Francophone and Anglophone Canadians in the work world and the economy as a whole. Canadians have the human and natural resources to develop the country's potential, and the added advantage of using the two main languages of the western world. The existence of the two societies, each with its own contribution to make to the country as a whole, presents a stimulus and the challenge of creating a strong, dynamic, and united country.

---

In a Dissenting Opinion appended to the Book, Commissioner F.R. Scott partially disagrees with recommendation 42 regarding the language régime for the private business sector in Quebec, and comments on the fact that the Commission's statistical material regarding wealth and investment in the province does not cover religious institutions.





42. We recommend that in the private sector in Quebec, governments and industry adopt the objective that French become the principal language of work at all levels, and that in pursuit of this objective the following principles be accepted: a) that French be the principal language of work in the major work institutions of the province; b) that, consequently, the majority of work units in such firms that until now have used English as the principal language of work in middle and upper levels become French-language units; and that such firms designate all management and senior positions as posts that require bilingual incumbents; c) that the majority of smaller or specialized firms should use French as their language of work, but that there should be a place for firms where the language of work is English, as there should be a place anywhere in Canada for such firms where the language of work is French; and d) that the main language of work in activities related to operations outside the province remain the choice of the enterprise. (§ 1306.)
43. We recommend that in the private sector throughout Canada, the Canadian head offices of firms with extensive markets or facilities inside Quebec develop appropriate bilingual capacities, including French-language units and bilingual senior executives. (§ 1307.)
44. We recommend that the government of Quebec establish a task force to consist of representatives of government, industry, the universities, and the major labour unions with the following general terms of reference: a) to launch discussions with the major companies in the province concerning the current state of bilingualism

123  
76



and biculturalism in their organizations and the means of developing institutional bilingualism more fully; b) to design an overall plan for establishing French as the principal language of work in Quebec and to set a timetable for this process; c) to initiate discussions with the federal government and with the governments of New Brunswick and Ontario, to discover areas of potential co-operation in implementing the plan; and d) to make recommendations to the provincial government for the achievement of the goal and for the establishment of permanent machinery of co-ordination. (§ 1310.)

45. We recommend that the government of New Brunswick establish a task force charged with suggesting steps to be taken in education, in the provincial public service, and in the private sector so that French can become a language of work like English, bearing in mind the economic and social conditions in the province. (§ 1316.)
46. We recommend that the government of Ontario establish a task force charged with preparing a programme of action with the objective of ensuring the progressive introduction of French as a language of work in enterprises in bilingual districts, on the basis of a co-operative and concerted effort by government and industry. (§ 1322.)
47. We recommend that the firms at issue in Recommendations 42 and 43 make an explicit policy commitment to establish institutional bilingualism in their operations; and that they immediately designate certain units within their head offices and their operations in Quebec, and in bilingual districts, as future French-language units and designate those executive and senior positions that in the near future will require bilingual incumbents. (§ 1323.)
48. We recommend that, immediately after designating French-language units in their organizations, the firms also designate a substantial number of professional, technical, and managerial positions as French-language posts. (§ 1331.)
49. We recommend that the firms make every effort to interest Franco-phone students in business careers, by providing full information in career opportunities to the appropriate officials in French-language



educational institutions and by sending recruiting teams to these institutions both within and outside Quebec. (§ 1333.)

50. We recommend that the firms make their internal training programmes fully available in the French language for their Francophone employees. (§ 1336.)
51. We recommend that, where such training is presently unavailable in French, the firms consult with French-language institutions of higher education in Canada and elsewhere about the possibilities of providing the needed programmes. (§ 1337.)
52. We recommend that the firms seek to equalize the opportunities for job transfers for their Francophone employees while at the same time taking steps to minimize the difficulties that these transfers entail. (§ 1341.)
53. We recommend that all material relevant to the promotion process and the preparation for it be made fully available in French. (§ 1343.)
54. We recommend that all Francophone candidates have the option of expressing themselves in their own language in all oral and written examinations and interviews, and that the examiners take into account the difficulties that the candidate may have had to face during his previous work experience as a result of the obligation to work in a second language. (§ 1344.)
55. We recommend that where firms designate positions as bilingual posts they take steps to ensure that the required level of competence in French and English is clearly defined and that they use this factor as a criterion in promotions to these positions. (§ 1345.)
56. We recommend that all information relevant to federal government contracts and other services to private enterprise, including technical specifications and documents, be made available simultaneously in French and English, and that in all official relations among federal government personnel, business firms, and unions, appropriate action be taken to ensure that the French language is fully used in the appropriate circumstances. (§ 1355.)





57. We recommend that, as a matter of policy, the federal agencies concerned make available to private firms all the data arising from developments in translation services, bilingual lexicons and language training that may be of assistance to the firms in their transformation process. (§ 1356.)





# press release \* communiqué

COMMISSION ROYALE D'ENQUÊTE SUR LE BILINGUISME ET LE BICULTURALISME • C.P. 1508, OTTAWA

Date: June 25, 1970

For release: when Volume 5 is  
Pour publication: tabled in the House  
of Commons

Government  
Publications

## Summary of Volume 5

(Books V and VI)

of the Final Report of the

Royal Commission on Bilingualism and Biculturalism

Book V: The Federal Capital

Book VI: Voluntary Associations

NOTE: This summary has been prepared for the assistance of the information media; it is not an official Commission document.



## CONTENTS

Summary pp.

### BOOK V: THE FEDERAL CAPITAL

Chapter I:	Introduction	2
Chapter II:	Federal, Provincial, and Local Interests in the Federal Capital	4
Chapter III:	The Principle of Equal Partnership	8
Chapter IV:	The Role of the Federal Government	10
Chapter V:	Proposals for the Capital Area	13
Appendices		18
Recommendations		20

### BOOK VI: VOLUNTARY ASSOCIATIONS

Chapter I:	Voluntary Associations in the Context of Canadian Dualism	24
Chapter II:	Objectives	25
Chapter III:	Activities	26
Chapter IV:	Structure	27
Chapter V:	Communications	31
Chapter VI:	Conclusions	33

NOTE: Volume 5 may now be purchased from the Queen's Printer in Ottawa and at the Canadian Government bookshops in Halifax, Montreal, Ottawa, Toronto, Winnipeg, and Vancouver. The price is \$3.00 for either the French or the English version.





From the beginning of its inquiry it was clear to the Commission that equal partnership, the central idea in its terms of reference, was not being achieved in the federal capital area. In this fifth Book of its Report, the Commission outlines the changes necessary to achieve a seat of government fully appropriate to Canada today. This involves more than the new linguistic régime already recommended in Book I of the Report. The changes needed depend on a delicate balancing of the principle of equal partnership with present conditions and what can be done immediately to initiate changes in the direction of equality.

The Commission's proposals for the federal capital are based on the establishment of a régime of complete linguistic equality and a full range of services and facilities available in French and English within the capital area; the implementation of changes proposed in other Books of the Report along with further specific reforms proposed in this Book to bring about linguistic equality; and the formation of a Tripartite Agency to assume responsibility for advising the three governments (federal, Ontario, and Quebec) involved in the planning and co-ordination of future development in the region.

The concept of equal partnership applies not only to public authorities, but to the private sector as well. Much more than formal linguistic rights is involved: certain basic inequities between the Quebec and Ontario sectors of the capital area must be removed, and equal rights and facilities must be achieved by the official-language minority in each sector, but particularly in Ontario. The proposed changes are



recognized as large and difficult, requiring co-operation and understanding among the authorities concerned and the public. There will necessarily be a long-term process of interaction, in which institutional reforms will tend to produce more open attitudes, paving the way to a régime of full equality. However, certain reforms recommended in other Books of the Report on the federal Public Service and education can be undertaken immediately.

This Book concludes with two substantive appendices: Appendix II surveys public attitudes towards the capital area and Appendix III reviews the institutional arrangements needed to establish a Capital Territory.

---

## Chapter I

## Introduction

---

This chapter examines the role which should be played by the federal capital in Canadian life and reviews some of the problems and solutions that have developed for the capitals of other countries. A capital is a symbol of the country as a whole; it is also a legislative and administrative meeting place for all the country, and it must offer a satisfactory environment for the business of government. The experiences of the Republic of South Africa, Switzerland, and Pakistan in the selection of a site are reviewed; it is apparent that the selection of a "neutral" site is the most usual solution. However, this original selection is only a first step; a successful capital must continue to reflect the values and aspirations of all the major interests in the country.

The Commission received many representations concerning the Canadian capital, both in its regional meetings and in formal briefs, and a study of the capital was part of the Commission's own research



programme from the beginning. Much of this testimony suggested that the language and culture of English-speaking Canada predominates in Ottawa and that a Francophone cannot feel "at home" in the capital, a belief shared by Anglophones and Francophones. This situation has important consequences for the federal government, since an uncongenial atmosphere impedes the recruitment and retention of Francophones in the federal Public Service, and promotes the Anglicization of those who do join. As a result, a number of agencies, unable to recruit the staff they want in Ottawa, have had to extend their operations to Montreal. If in the long run the capital cannot provide a satisfactory setting for a Public Service representative of both the Francophone and Anglophone populations, the probable result is a slow attrition of federal activity in Ottawa to the advantage of other more suitable environments.

The Commission's research included examination of the capitals of several other countries including Belgium, where the solution attempted has been to promote bilingualism of public institutions in the capital as completely as possible; Finland, where the language laws are applied according to the linguistic composition of each municipality including the capital; and Switzerland, where the principle of territoriality is accepted as a formula for linguistic accommodation, and the local autonomy of the capital city has been given priority over the linguistic considerations of the Confederation as a whole. In South Africa, the capital is divided and the principle of personality is applied in language matters.

Canada experienced difficulties in selecting and developing an acceptable federal capital. Following the union of the two Canadas in





1840, Kingston was chosen because it was midway between Montreal and Toronto, but in 1843 the capital was transferred to Montreal. After the riots and burning of the Parliament Buildings in 1849, the capital was rotated between Quebec City and Toronto for a few years. In 1857, Ottawa was selected by Queen Victoria on the advice of Sir Edmund Head, who laid considerable stress on the fact that it was in fact "neither in Upper nor Lower Canada" and, in 1866, Ottawa was selected by the delegates to the Quebec Conference as the capital for the proposed federation of British North America.

This decision to make Ottawa the capital has had lasting implications. It has remained an Ontario city, and the Commission's research on its contemporary language use encountered many illustrations of this point. The urbanized sector of the capital area has spread widely on both sides of the river which divides Ontario and Quebec, but in the psychological sense, the Ottawa remains perhaps the widest river in Canada.

---

## Chapter II

## Federal, Provincial, and Local Interests in the Federal Capital

---

The concept of the federal capital may be understood in three ways, depending on the context in which it is being discussed. In the most direct juridical and constitutional sense it is customarily taken to mean the city of Ottawa, although the British North America Act is imprecise on this point. The federal capital can also be thought of more generally as the entire built-up area around Ottawa and Hull, which is treated by the Dominion Bureau of Statistics as one of Canada's 17 metropolitan census



areas, and which at the 1966 census included 13 different municipalities, with a combined population of almost half a million and an area of about 335 square miles. The third concept of the federal capital is the National Capital Region, a still larger area over which the federal government granted statutory powers of planning and development to a federal agency created for that purpose; the National Capital Commission today has specified jurisdiction over an area of approximately 1,800 square miles on both sides of the Ottawa River.

One of the most outstanding facts to emerge from the Commission's study of the national capital was the complexity of governmental relations in the area. The Commission therefore sought to clarify the respective roles of the four levels of government (federal, provincial, municipal, and regional) which have jurisdiction in the capital area, by defining them in two ways: in terms of their legal jurisdiction and in terms of "interest," or the respective governments' areas of concern and involvement.

In terms of constitutional jurisdiction, the federal government has the same competence in the capital area as it has in any other part of Canada. But through its agencies such as the National Capital Commission, it has various additional legal powers; although the precise limits of these powers are difficult to set down and opinions vary as to the suitability of these limits, the boundaries of federal jurisdiction are established by a network of custom and judicial precedent. In terms of the federal "interest," various federal agencies which are country-wide in scope and purpose have had a particular impact on the capital area as a result of their physical presence and activity there; examples include the National Museums, the National Library, and the National Arts Centre.



Opinions vary on the proper degree of federal interest in the capital area, and the result can be either intergovernmental co-operation and joint action, or divergence and conflict. In considering the possibility of changes in jurisdiction, it seemed sensible first to consider what would be a rational allocation of responsibilities among federal, provincial, and local authorities and then to ask whether this allocation calls for jurisdictional changes.

Historically, the federal interest has involved three broad areas: control of government lands and buildings, which is mainly the responsibility of the department of Public Works; the improvement of the physical appearance of the capital, which is the prime purpose of the National Capital Commission; and, more recently, the cultural aspect of the capital through such agencies as the National Gallery, the National Library, and the National Arts Centre.

In very recent years, interest in the quality of cultural life has extended to a concern that the image presented by the capital to visitors or newcomers should adequately reflect both of Canada's official languages, but to date no federal agency seems to have become explicitly or centrally concerned with this problem. In the immediate future, this will become a fourth distinct topic of federal concern in the capital.

There are corresponding provincial and local jurisdictions and interests in the capital, and the Commission gained the firm impression that these levels of government combined leave a far stronger and more direct imprint than the federal government on the pattern of life of the residents of the capital area. The Commission's research concentrated most intensively on the linguistic policies of the various levels of





government. Official linguistic practices at the provincial level in both sectors of the capital are modelled after province-wide norms; in Quebec, these have been relatively generous, but they have been less so in Ontario. The linguistic practices of the municipal governments in each sector follow provincial patterns. The city of Vanier, in the Ontario sector, provides an interesting exception, demonstrating how bilingual services can be developed by municipal initiative. Provincial and municipal influences, rather than the perspective of Canada as a whole, have contributed heavily to shaping the present linguistic arrangements in the capital area.

This same pattern of provincial influence applies to the school systems, courts, and municipal agencies within the capital area, and the pervasive imprint of provincially oriented institutions has left its mark on the attitudes of the population in both sectors. The most ubiquitous evidence is the language of traffic signs and highway markings; throughout the Ontario sector the bilingual signs of the federal driveways stand out in contrast to the municipal and provincial signs in English only. A member of Parliament from the area told the House in 1966 that "The national capital, Ottawa, has a dual distinction: first it is the shire town or county town of the county of Carleton, and second, it is the capital of Canada"; this comment demonstrates a typical local attitude. The Quebec sector shows a similar tendency for locally oriented attitudes, although different circumstances lead to differences in emphasis. Residents are constantly aware of a feeling that they do not participate fully in the major "industry" of the capital area—the federal administration. There is also a feeling that since the area is geographically isolated from the rest of the province, it is also neglected by the Quebec government.



The provincial boundary has had profound consequences for the Francophone community in the capital, for it divides this community almost exactly in half, with those in the Quebec sector most acutely concerned about economic development and those in Ontario more concerned with their cultural preservation as a minority in an Anglophone region and province. In this setting, the Commission feels, an integrated, culturally productive Francophone community has been unable to develop and thrive.

In formulating any proposals for reform, two quite distinct major problems must be kept in mind. First, the Quebec sector must attain a position of full participation in the area's role as federal capital. Second, the Francophone minority in Ontario must attain a position of equality with the Anglophone majority. Both these problems must be solved if there is to be a meaningful equal partnership in the capital area.

---

### Chapter III

### The Principle of Equal Partnership

---

The federal capital, like the federal government itself, should be regarded as the property of neither Francophone nor Anglophone Canadians, but as the product of the fruitful collaboration of both, as a symbol of the things they have in common. Even the combined measures recommended in earlier Books of the Report cannot remove all inconveniences for the official-language minority in any sizable territory. The Commission feels that the capital area should not reflect the dominance of one language over the other but that a state of equilibrium should exist between the two official languages.



Book V reviews the linguistic patterns in the federal capital, noting that the balance between those of French and English mother tongue is closer to an even balance (56 per cent English, 38 per cent French) than in any other metropolitan centre in Canada, although the population is distributed unevenly between the Ontario (78 per cent) and Quebec (22 per cent) portions of the area. Research on attainments in education, income, and occupation, and on residential patterns and levels of bilingualism of the Anglophone and Francophone populations showed that the implementation of an equal partnership must involve more than language rights alone, or a simple balancing of numbers. The range of facilities available in French and English must also be equalized, especially educational and cultural facilities. Any resident of the capital should have the opportunity to live a full life either in French or in English, without a sense of loss or deprivation by comparison with opportunities that would have been available had he been living in the other language. Although those who can participate in activities in both French and English will derive substantial additional benefits, the capital should also offer an interesting and varied life to unilingual persons. Contemporary mobility patterns and career alternatives also make it a practical matter of concern for the federal government that the quality of life in the federal capital be given serious attention.

The Commission's proposals involve no diminution of existing linguistic rights, or of any facilities presently available. Some bilingual personnel, such as policemen and tourist guides, will be required, but there are many ways to ensure that service is provided in either official language, without everyone having to become bilingual. The Commission stresses that the most immediate reforms should be in the





public sector, but it is difficult to imagine that in a capital where all public services in the broadest sense are fully and freely available in both languages, the private sector would be radically different. Selected services in the private sector could be brought within the reach of public policy by a variety of means including linguistic legislation and agreements and contracts between governments and private organizations.

The Commission's general principle is clear: it recommends that French and English have full equality of status and that a full range of services and facilities be available in both languages throughout the federal capital area (Recommendation 1).

---

#### Chapter IV

#### The Role of the Federal Government

---

The federal government is the only level of government having some jurisdiction over both the provincial sectors. The National Capital Commission is the sole federal agency concerned exclusively with the capital area. However, to date it has not been particularly successful in meeting the major requirements of equal partnership for several reasons. Although its statutory mandate might be interpreted to include some notion of the linguistic and cultural complexion of the capital, its specific powers are clearly and overwhelmingly oriented towards physical development. Nor has it had strong support from the public, especially in the Quebec sector. The NCC also lacks the requisite powers for developing the social and economic environment of the capital.

Another federal agency which plays an important role in the development of the capital is the department of Public Works. In the past it has not given a strong lead either towards linguistic equality



in the Ontario sector or to a better balance of activity between the Quebec and Ontario sectors. The location of federal buildings in the capital is an important key to the development of equal partnership. There is a serious imbalance between the Ontario and Quebec sectors; the federally owned or leased space in Ottawa has almost doubled, while that located in Hull has diminished considerably between 1964-8. The Commission feels that correcting this relative disparity will require sustained action, even with the development plans of the federal government announced in 1969.

As a result of the large number of public buildings owned by the federal government, it is an important taxpayer to the municipalities in the capital area, paying grants in lieu of taxes. These grants are substantial, amounting to almost \$12 million in 1967. The heavy concentration of federal buildings in the Ontario sector has resulted in 95 per cent of the total grants and taxes in 1967 going to this sector. The city of Ottawa alone, with only 52 per cent of the capital area's population, received 89 per cent of the total grants paid by the federal government. The percentage paid to the city of Hull has diminished from an average of 8 per cent of the amount paid to the city of Ottawa for the decade 1954-64 to 5 per cent for 1966-7.

Four major federal cultural agencies form part of the federal government's contribution to the cultural life of the region--the National Gallery, the National Library, the National Museums, the National Arts Centre. These, however, are located in the Ontario sector. The Commission finds that these agencies have paid insufficient attention to the requirements of equal partnership in the capital, and have only begun to develop policies that will assert the federal role.



Four reasons for a more effective federal policy on equal partnership in the federal capital are outlined. First, the federal government is best situated to view the capital in the context of Canada as a whole. Second, it is the only level of government with legal jurisdiction over the entire capital area. Third, the capital is presently symbolized, in the minds of many Canadians, by the city of Ottawa, which has gained minor notoriety for various recent decisions in favour of unilingualism. The Commission feels that the image of the capital should be changed to be more consonant with the values of a federal system based on a concept of equal partnership. Finally, a more positive federal policy in the capital would constitute a concrete, working example of the federal government's concern for equal partnership in the wider Canadian context, and would provide a guide for the bilingual districts which will soon be established in other parts of Canada.

The alternative of a twin capital, with two territorial sectors, is also considered. In this case, facilities for Francophones would exist primarily in the Quebec sector, those for Anglophones primarily in the Ontario sector, and the role of the federal government would be circumscribed. The Commission prefers the principle that equal rights and facilities be made available throughout the region for three reasons. First, it is more appropriate to present population patterns since roughly half the Francophone population now lives in Ontario. Second, a capital should be a meeting place; some of the most obvious advantages of having a federal capital would be lost should two linguistically separate residential sectors develop. Third, symbolically, the capital should stand for those things Canadians have in common, and a twin capital would tend to minimize these common values.





The Commission found the federal interest to be regrettably weak and un-coordinated from the standpoint of its terms of reference. It proposes a policy of equal rights and facilities throughout the area; this will require the explicit and active participation of the federal government in shaping developments in the capital region. In recommending this approach, it is proposing a better balance between local, provincial, and federal considerations, not that local and provincial interests should disappear. The need for greater federal initiative is clear, and the Commission therefore recommends that the federal government assume a direct, positive role in promoting equal partnership in the federal capital (Recommendation 2).

---

## Chapter V

## Proposals for the Capital Area

---

At the federal level, some progress has been made in recent years towards the provision of services in both official languages, but improvements are still required. The Commission recommends that all signs on all buildings under the control of the department of Public Works in the capital area be made bilingual within two years (Recommendation 3). All staff serving the public in these buildings should become bilingual within five years. The Commission also recommends that contracts for federally leased buildings should contain clauses requiring similar provisions (Recommendation 4), and that federal grants-in-aid to municipal or provincial public works projects be conditional on appropriate recognition of the two official languages on the project when completed (Recommendation 5). Finally, the Commission recommends that in all federal agencies in the



capital area, all services should be offered in French on the same basis as services in English, not merely exceptionally or on request (Recommendation 6).

At the provincial level, it is recommended that Ontario and Quebec accept in principle that all their services in the capital area be available in French or English at the option of the individual citizens, and that this linguistic provision should become a right guaranteed by provincial statute (Recommendation 7). Implementation of this recommendation would involve considerably more changes in practices and attitudes in the Ontario sector than in the Quebec sector.

Similarly, for local government, the Commission recommends that the full range of municipal services be provided in French and English in the capital area, again guaranteed by provincial statute (Recommendation 8). Special importance is attached to the city of Ottawa, which has the largest number of Francophones of any municipality west of Montreal and also has special symbolic importance. A three stage programme is outlined for improving the city's bilingual services. In making a similar recommendation for regional government (Recommendation 9), the Commission notes the danger that smaller municipalities such as Vanier or Gloucester township, where Francophones could make their voices heard in the municipality, may be submerged in the larger regional units.

The right to use French or English is already constitutionally guaranteed for all courts in the Quebec sector and for all federal courts by the B.N.A. Act. The Commission recommends that immediate provisions be made by the province of Ontario to extend the use of French in courts sitting in the Ontario sector of the capital area (Recommendation 10).



Recognizing that in both Quebec and Ontario large-scale changes are under way in educational policy and practices and that further important improvements should result from provincial action, the Commission found some serious problems in education still requiring attention at the local level in the capital area, and it examines these from two perspectives, finances and representation.

In the area of finances, research indicates a disparity in the Ontario sectors between the revenues of the public school boards and those of the separate (Roman Catholic) school boards, to the disadvantage of the latter which most Francophone children attend. This basic anomaly has had an effect on the quality and quantity of education available in the two elementary systems. Means seem necessary for equalizing the annual revenue of the two school boards. The Commission feels that the Ontario and federal governments should examine further the revenues available to school boards in the capital area to ensure that disparities which may influence the level of service to the official-language minority are eliminated.

In the Quebec sector of the capital area the interests of the Anglophone minority are relatively well represented since each linguistic group administers its schools independently, with the exception of Anglophone Roman Catholics. In Ontario responsibility for the Francophone minority is spread among four local administrations and the political voice of the Francophone ratepayers is dispersed. To overcome this, the Commission recommends that all elementary French-language schools in the Ontario sector of the capital area be placed under the jurisdiction of





one separate school board, and all French-language secondary schools under one public school board (Recommendations 11 and 12). The Commission outlines the internal structure it sees as most effective, some methods of determining the allocation of taxes, and suggests that the province and local boards examine the question of representation for Francophones and devise means to ensure that the interests of the Francophone community are not submerged.

Instruction in the other official language without a concomitant commitment to confessionality is a matter of particular importance in the capital area. The Commission recommends that the province of Ontario and local school boards consider the possibilities of offering educational opportunities in the second language without religious or financial restrictions (Recommendation 13). The Commission also encourages an expansion of opportunities for post-secondary training given in French and more inter-provincial co-operation and co-ordination at the post-secondary level, including universities, technical and community colleges, and teacher-training institutions.

The mass media and the cultural facilities available in the capital are briefly reviewed and the Commission recommends that the Canadian Radio and Television Commission give priority in its future decisions to the principle of linguistic equality in the capital area (Recommendation 14). Public authorities are urged to provide the private sector with specialized assistance such as glossaries of technical terms and language training courses in technical area.



A review of the average earnings of residents in various municipalities in the capital area shows Quebec municipalities disadvantaged in comparison with those in Ontario; municipalities with high concentrations of Francophones are disadvantaged in comparison with those that were mainly English speaking. To remedy the existing economic disparities between the two sectors, the Commission makes two recommendations: that convenient access to transportation and communication services for the various parts of the capital area receive greater consideration in future (Recommendation 15), and that future planning for federal investment in owned or leased buildings include a programme specifically aimed at correcting the imbalance between the Quebec and Ontario sectors (Recommendation 16). A detailed study of the impact of federal grants in lieu of municipal taxes throughout the capital area is also urged, with the aim of achieving a better balanced economic situation throughout the capital area.

The measures already recommended will require co-operation and co-ordination; to ensure that this takes place, the Commission recommends that the federal government and the two provinces concerned establish an advisory Tripartite Agency to be charged with the responsibility for detailing co-ordination of the programme outlined for the federal capital area (Recommendation 17). The Commission outlines some aspects of its possible operations, but leaves its precise format to negotiation among the three governments involved. The Tripartite Agency would have no jurisdiction beyond that assigned through the mutual assent of the three governments. The first step would be agreement on the geographic boundaries of the area; other important questions include representation for the other provinces and for the local governments in the capital area.



The paramount structural problem is to ensure adequate representation of the various interests involved on the Agency's policy-making body. The first members could be appointed by the three governments, with popular elections a long-term goal. It is also proposed that the operating costs be shared by the three governments at the outset.

The primary objective is to provide a mechanism through which the diverse interests and levels of government can be further studied, clarified, refocussed, and co-ordinated towards the development of a capital region appropriate to Canada. Towards this end, the Agency should concentrate on the accumulation of detailed knowledge about the region and a sharing of information about the different governments' programmes. The Agency might take immediate responsibility for language consideration, such as standardizing road signs and co-ordinating tourist and industrial promotion. In the fairly near future, the Agency could take responsibility for co-ordinating education facilities and opportunities, integrating local transportation systems, and planning and co-ordinating urban development and economic expansion. The Commission foresees an evolutionary process, with the Tripartite Agency assuming increasing executive responsibility as mutual confidence and experience accumulate; it would also provide a forum for continuous discussion of future long-term possibilities.

---

#### Appendices

---

The formation of a Capital Territory was proposed during the Commission's public hearings; Appendix III outlines many of the institutional





arrangements which such a change would require. Appendix II reviews the arguments in favour of a "federal district"; in the Commission's view, there is sufficient interest in the question for the idea of a Capital Territory to be given serious study. However, because there are at present serious objections to the concept, the Commission recommends the establishment of a formal Tripartite Agency in the immediate future.



---

Recommendations

1. We recommend, for the present federal capital and areas to be designated as part thereof, that the French and English languages have full equality of status, and that the full range of services and facilities provided to the public be available in both languages throughout the area. (§ 144.)
2. We recommend that the federal government assume a direct, positive role in promoting equal partnership in all its aspects between Francophones and Anglophones in the present federal capital and in areas to be designated as part thereof. (§ 192.)
3. We recommend that all external and internal signs on all buildings under the control of the department of Public Works in the capital area be made bilingual within two years. (§ 207.)
4. We recommend that all rental contracts for federally leased buildings or parts of buildings in the capital area have a clause containing appropriate provisions for language use on the part of the lessor and his employees or agents, including bilingual internal and external signs on the building itself and provision of services in French and English by elevator operators, commissionaires, and other personnel in contact with the public or with public servants, (§ 212.)
5. We recommend that federal grants-in-aid (including National Capital Commission grants) to municipal or provincial public works projects in the capital area be given subject to an under-



taking that appropriate recognition of the two official languages be observed on the project when completed. (§ 214.)

6. We recommend that, in all activities of federal agencies in the capital area, services in French be freely and publicly offered on the same basis as services in English, and not merely be made available exceptionally or on request. (§ 216.)
7. We recommend that Ontario and Quebec accept in principle that all provincial services provided in their respective sectors of the federal capital and all services provided by the provincial capitals to residents in the federal capital area be available in French or English at the option of the individual citizen, and that this linguistic provision become a right guaranteed by provincial statute. (§ 218.)
8. We recommend that the full range of municipal services be provided in French and English in the capital area and that this be guaranteed by provincial statute. (§ 236.)
9. We recommend that the full range of regional government services be provided in French and English in the capital area and that this be guaranteed by provincial statute. (§ 242.)
10. We recommend that immediate provisions be made by the province of Ontario to extend the use of the French language in the courts that sit in the Ontario sector of the federal capital area. (§ 249.)
11. We recommend that all French-language elementary schools in Carleton county be placed under the jurisdiction of the Ottawa Roman Catholic Separate School Board. (§ 268.)
12. We recommend that all French-language secondary schools in Carleton county be placed under the jurisdiction of the present Ottawa Board of Education. (§ 268.)
13. We recommend that the province of Ontario and the local school boards concerned examine the possibilities of offering educational opportunities where instruction is given in the second language in the federal capital area, without religious and financial restrictions upon those parents wishing to have their children educated in the other official language. (§ 274.)





---

Recommendations

14. We recommend that the Canadian Radio and Television Commission, in granting future licenses and renewing licenses presently held, give priority to the principle of linguistic equality in the federal capital area. (§ 277.)
15. We recommend that the question of convenient access to transportation and communication services for the various parts of the capital area be given greater consideration in the future by the federal government and the provinces of Ontario and Quebec. (§ 291.)
16. We recommend that any future planning for investment in federally owned or leased buildings in the capital area include a programme specifically aimed at correcting the present imbalance between the Ontario and Quebec sectors. (§ 294.)
17. We recommend that the federal government and the provinces of Quebec and Ontario establish a specific advisory Tripartite Agency to be charged with the responsibility for detailing co-ordination of the programme we have outlined for the federal capital area. (§ 300.)



Book VI of the Commission's Report inquires into the relations between Canada's two official-language groups in their voluntary associations, in conformity with the terms of reference which instructed the Commission "to report on the role of public and private organizations ... in promoting bilingualism, better cultural relations and a more widespread appreciation of the basically bicultural character of our country." This Book is an integral part of the Report, but it differs from preceding Books in that there are no formal recommendations. The number and variety of voluntary associations is such that precise recommendations are not possible. Instead, the Book analyzes the problems experienced by certain voluntary associations and describes the various solutions devised to meet them; members of Canadian voluntary associations should find accounts of these experiences helpful in solving the problems of their own associations.

The research programme on which this Book is based included detailed studies of more than 20 associations; it represents the first significant effort in this field in Canada. The associations studied are concerned with the recreational and athletic activities of young people, with educational, business, political, professional, farm and labour union interests, and with community improvement and local government. In addition, regional meetings, public hearings, and briefs presented to the Commission were an important source of information in determining to what extent equal opportunities now exist in voluntary associations and in suggesting how a greater degree of equality might be



achieved. The Commission wishes to emphasize the important role that voluntary associations play as social institutions influencing the decisions Canadians will take in respect to future cultural relations. The text examines actual problem situations and the options which have been used to deal with them; for this reason the conclusions must be seen in the light of the text as a whole.

---

## Chapter I

## Voluntary Associations in the Context of Canadian Dualism

---

In Chapter I, voluntary associations are viewed in terms of their general social significance, and specifically in the context of Canadian dualism, which is interpreted to mean that each of the two linguistic groups can develop the associational structure suitable to its own society and participate with equal benefit in whatever joint activities are undertaken.

For the purposes of this Book, voluntary associations are identified by the fact that members can withdraw from them if they wish, that they are not linked directly to earning a living, and that they are generally independent of the state. Approximately one-half of the adult population belongs to such organizations, and the most active and vigorous members tend to play a leading role in other institutions of society. The influence of voluntary associations is evident at two levels: they perform useful services for their members and they affect the larger society, enabling the individual to lead a more satisfactory personal life and to be more effective in influencing decisions relating to the community as a whole. At the same time, opinions on public issues take coherent shape





within voluntary associations, so that the association itself exerts an influence on the public and on governments. The close relation between what happens in voluntary associations, and the political realm makes it apparent that the interaction of Francophones and Anglophones in and through their voluntary associations has an important bearing on the development of Canadian duality. The examination of voluntary associations focusses on the factors which have encouraged or hindered the comparable development of the two linguistic communities, the tensions which have arisen, and the way in which associations have responded to this situation. It must be recognized that external influences—numerical proportions, Canada's proximity to the United States, and the general political conditions in the country — affect the life of associations. If an association is to attract participation, the benefits of belonging must exceed the costs; if both language groups are to have equal opportunity to participate in voluntary associations, the costs and benefits of membership must be roughly equal for both groups. With this principle in mind, voluntary associations are examined from the point of view of their objectives, activities, structure (including representation), and means of communication.

---

## Chapter II

## Objectives

---

Chapter II discusses the objectives of voluntary associations. They may be primarily interested in catering to the needs of their members (utilitarian associations), or in bringing about changes and projecting certain values in the society around them (projective associations).



Associations containing both Francophone and Anglophone members are referred to as "common associations" throughout the Book. When two distinct associations, usually unilingual, operate in basically the same field of interest, they are referred to as "parallel associations." These latter may or may not have formal links with one another. The evidence suggests that in common associations equal satisfaction for the two linguistic communities has been more difficult to achieve where the goals are educational and projective than when they are recreational and utilitarian. The effort to shape public policy often involves a decision as to which government should deal with the issues, for example, and education is linked to the values of society. The divergent views of Francophones and Anglophones in these areas have often been the cause of conflict in Canadian associations. Many associations in this country have historical or organizational links with American or British associations which have developed without taking into account linguistic and cultural differences. Organizations whose purposes, structural forms, and procedures have been imported from other countries may not provide for sufficient diversity of opinion to be appropriate for Canada. Virtually all Canadian associations serving the two official-language groups have in recent years recognized that in both their aims and methods they had failed to respond adequately to Canada's duality; consequently, they have been scrutinizing their purposes and their methods of conducting business.



two points of view: the personal satisfaction of members of the two linguistic communities and the effectiveness of the associations in meeting the needs of the Francophones and Anglophones as groups. The conclusion is that, for a number of reasons, Francophones benefit less from the activities of common associations than Anglophones. Many country-wide organizations find it difficult to disseminate information in French as well as in English. Training programmes are predominantly in English, and often involve travel costs which Francophones, with generally smaller resources, are less able to afford. Meetings and conventions do not attract Francophones to the same extent as Anglophones for reasons of language and programme content. The executive business of most pan-Canadian associations is conducted by Anglophones from headquarters in Ottawa or Toronto. Finally, there are very real cultural problems; the sense of being a minority, for instance, affects the individual and his place in the associations.

Association activities should be so co-ordinated that the members of each group can maximize their own development without interfering with that of the others, while benefitting from their presence. The resources spent should be equitably distributed and both groups should have an effective voice in formulating and executing plans of action. Joint planning and a large degree of decentralization are two ways of achieving this objective.

---

## Chapter IV

## Structure

---

The structure of an organization involves both formal and informal arrangements. The formal structure as laid down in the association's





constitution, identifies the levels at which certain policy decisions are made, as well as the channels of responsibility and command. Constitutions express the formal objectives of the group and define the relationships that should exist between the constituents. In a country with two official linguistic communities, they are useful indicators of how members of the two groups think they should interact. Since in a sense they mirror Canada's political community, voluntary associations confront dilemmas similar to those which challenge Canadian federalism: what should be the degree of centralization or decentralization? What kind of formal relationships should there be between Francophones and Anglophones?

Associations may be grouped according to the degree to which they unite Francophone and Anglophone members. One extreme type consists of a mixed, unitary, Canada-wide body composed of individual members from both language groups, and giving no recognition in its formal structure to their cultural duality. At the other extreme, members of the two linguistic groups belong to two separate unilingual sections, which may or may not be linked by slender organizational ties. Between these two types, (common and parallel), there is a complex range of organizational structures. In analyzing the two general categories, the principle that the association's practices should lead to equal opportunity for participation is used as a criterion of what is considered advantageous.

#### Common Associations

In unitary, common associations, the decision-making process is less cumbersome and policies tend to be clear-cut. Such associations



are most effective where the members are few and geographically scattered, and when they pursue limited, utilitarian objectives. Common associations have the further advantage of encouraging closer relations between members of the two official-language communities. The danger of the common structure is that the more numerous Anglophones tend to dominate, particularly in the areas of decision-making and administration; as a result, the Francophone concerns are often overlooked. One way of overcoming this drawback has been the creation of largely autonomous regional or provincial divisions, whereby the Quebec wing usually becomes the vehicle of Francophone cultural interests at the pan-Canadian level. In such cases, Quebec plays a special role as the champion of one of the two linguistic communities. However, the interests of the Quebec group do not always parallel those of the Francophones in other provinces, and their leaders cannot always be said to speak for all Francophones. In trying to find an acceptable definition of how the component parts are related to one another, many associations have considered the same kind of arguments as those applied to the question of appropriate relations between the federal government and the provinces. Any association adopting a non-unitary structure must provide for a clear definition of the division of responsibilities and authority between the central body and the regional divisions.

#### Parallel Associations

Parallel associations, with two more or less separate unilingual bodies, have certain obvious advantages. Conflicts with language, cultural values, and traditions are eliminated. In its completely separated form, however, the parallel model raises a number of problems, such as the question of who represents French Canada. This question becomes particularly



acute when a new, separate organization is created while the older, common association continues to exist. The degree of tension largely depends on the circumstances under which the new organization came into being, and while there have been notable conflicts within associations, there are other examples of separate, parallel associations which enjoy excellent relations. In general, Anglophones have tended to support the principle of one common association, whereas Francophones, particularly in Quebec, have preferred the autonomy provided by the parallel association. The intensity of feeling often accompanying the relative positions taken by each group stems from the deeply emotional mainspring of nationalism and patriotism experienced by many members of both linguistic communities. The Anglophone may see the restructuring of a common association into two parallel ones as the beginning of the breakup of his country, while the Francophone may be intensely preoccupied with the survival of his culture in North America.

One serious drawback in the separate structure is that it reduces the opportunity for the two groups to learn from and stimulate one another. Many parallel organizations overcome this drawback by establishing links between the two associations. Joint committees, exchanges on executive bodies, liaison committees, and other consultations between the permanent officials are some of the means which have been developed to foster collaboration without endangering the independence of either body.

Chapter IV also considers the question of representation—representation of the official-language minority group in common associations, representation of Francophone and Anglophone members on international bodies, and the method of choosing representatives. When representation is equally





divided between the provinces, the voice of Francophone members in decision-making is reduced. Some associations have adopted a basic division into five regions in order to give greater representation to Francophones. Other association leaders have maintained that there should be equal representation of the two linguistic communities on the executive committee of common associations. Vice-presidents for the regional or provincial sections may be elected by the whole membership, or they may hold office ex officio as independently-elected presidents of regional organizations. In the latter case, the association is seen as a federation of autonomous organizations, with the pan-Canadian body acting chiefly as a co-ordinator. The issues surrounding representation are clearly related to views concerning the nature of the country. One example of this is the problem of representation on international bodies, which usually relates to the question of who is to appoint the Canadian representatives or to the determination of a mutually agreeable proportion of Francophones and Anglophones on a team of representatives.

---

## Chapter V

## Communications

---

Adequate communications are vital to the life of any voluntary association. Chapter V examines the question of communications from the point of view of relations between the two main linguistic groups. In most common associations, English certainly predominates. Consequently, the Francophone pays a higher cost for belonging than his Anglophone counterpart, because he has to participate in meetings, read the association literature, and take part in activities in a second language. He may also find that he is unable to fulfil adequately the responsibilities



for which he was elected because much of his time and energy are spent in performing the role of translator or interpreter. These drawbacks must be overcome if Francophones are to have equal access to the benefits of common associations. Care must be taken to see that any association material which is translated is correct and idiomatic, not just because of the danger of misinterpretation, but because sloppy translation implies a lack of respect for the language. Language is more than a mechanical means of transmitting ideas; it expresses and affects the content of ideas, and is inseparable from culture. If possible, material should be prepared in both English and French rather than translated.

The efforts of voluntary associations to conduct business in both languages vary considerably. In some small associations, the costs of translating all documents and discussions would be prohibitive. If compromise must be made, however, it should not always be at the expense of one group; on occasion the association should be prepared to operate in the language of the minority. If the larger associations undertake to operate bilingually, they must face the full impact of this requirement and not just the superficial aspects. This will require a commitment of staff resources, good-will, and money. Passive bilingualism—the ability to read and comprehend the other language—allows all participants to use their maternal language with the assurance of being understood; this ability is becoming more prevalent. Simultaneous translation is an unavoidable requirement for general meetings and, in spite of its drawbacks, it is becoming increasingly common in national association meetings. Other means which have been tried to ensure better communications include



special committees or meetings to co-ordinate programmes, exchange of executive members and delegates, joint headquarters and personnel, and especially, of course, bilingual staff. The solution of the language problem is a necessary first step towards a true partnership of Franco-phones and Anglophones in voluntary associations, but it is not just a matter of mechanics. It involves sensitivity to and acceptance of the other language community.

---

## Chapter VI

## Conclusions

---

Although Book VI of the Commission's Report contains no formal recommendations, there are nevertheless conclusions to be drawn from the analysis of the way in which voluntary associations affect and reflect the social and political scene, and especially from the examples taken from the experience of a number of Canadian associations. The conclusions of the final chapter constitute basic guidelines for voluntary associations which want to play a positive role in helping Canadians to realize and profit from their cultural and linguistic heritage.

1. Voluntary associations need to be "culturally aware" and sensitive to the consequences of their activities on relations between the two official-language groups. They should apply a "cultural relations yardstick" to their procedure and activities.

2. Equal status for the two official languages should be a fundamental principle. This implies adequate translation services, bilingual officers and staff, and simultaneous interpretation. Because of the high cost of





simultaneous translation, the Commission suggests that discussions be held between the major national associations and the Citizenship Branch of the department of Secretary of State, as well as with provincial governments, with a view to receiving assistance in providing these services.

3. For common associations, the vital areas to be scrutinized are participation in decision-making, representation, and communications.

4. It is of the utmost importance that communications lines to parallel associations be kept open. Without some links between the two groups, associations lose the mutual benefit of successful initiative and Canada will not benefit from their common experiences.

The application of these principles will require a radical re-organization of many voluntary associations, and a strong motivation to achieve reforms that go beyond mere accommodation to a real equality of opportunity. Each association must devise its own method to assure satisfactory cultural relations, and this will demand resourcefulness, flexibility, and sustained effort. In certain circumstances, separation into two bilingual associations may well be the most appropriate solution, but if this results in wide-spread segregation, it may be costly. The idea of partnership implies that the two groups undertake certain tasks together, and that they interact and mutually influence one another. However, such creative interchange is only possible in circumstances where the costs and benefits are comparable for both partners. A parallel may be drawn between problems in the functioning of voluntary associations and political problems in Canada, and the attitudes that voluntary associations take towards helping to resolve these problems will have far-reaching



consequences. Voluntary associations are important agents of social action; they act as a bridge between the formal and informal expression of Canadian opinion, between the government and the people of Canada. They are examples of the will of Canadians to live a life in common.









0 000000 000000

